

Wilfried Rudloff

Does science matter?
Zur Bedeutung wissenschaftlichen Wissens
im politischen Prozess

Am Beispiel
der bundesdeutschen Bildungspolitik
in den Jahren des „Bildungsbooms“



FÖV 19
Discussion Papers

Wilfried Rudloff

Does science matter?
Zur Bedeutung wissenschaftlichen Wissens
im politischen Prozess

Am Beispiel
der bundesdeutschen Bildungspolitik
in den Jahren des „Bildungsbooms“

FÖV 19
Discussion Papers

Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

2005

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: € 5,-

Bezug: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
bei der Deutschen Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer
Postfach 14 09
67324 Speyer

<http://www.foev-speyer.de>

Dr. Wilfried Rudloff

Forschungsreferent im Projekt „Wissenschaft, Politik und Bildungswesen in der
Ära des bundesdeutschen Bildungsbooms (1957-1974). Untersuchungen zur
Wandlung eines Politikfeldes“ am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

Inhalt

I.	Einleitung	1
II.	Wissenschaft und Politik – allgemeine Entwicklungslinien	6
III.	Institutioneller Gestaltwandel der Bildungspolitik	19
IV.	Interaktionsformen	34
	1. Politisches Unternehmertum	37
	2. „Advocacy coalitions“	40
	3. Experimentelle Politik – Wissenschaftler als Begleitforscher	42
V.	Veränderungen des kognitiven Interpretationsrahmens	49
VI.	Wirkungstypen	65
	1. Maßstabsgerichtete Umsetzung	67
	2. Fragmentierte Wirkung	69
	3. Diskursstrukturierung	71
	4. Beeinflussung des kognitiven Interpretationsrahmens	72
VII.	Bilanz	74

I. Einleitung

Das Verhältnis von Wissenschaft und Politik in der Bundesrepublik ist unter historischen Gesichtspunkten noch wenig erforscht. Zwar hat das inzwischen auch in der Geschichtswissenschaft erwachte Interesse an den Spezifika des bundesdeutschen Innovationssystems in den letzten Jahren eine Reihe von Studien hervorgebracht, die zu neuen Erkenntnissen über die Wirkungsströme zwischen Wissenschaft und Politik geführt haben. Das Interesse galt hier jedoch vornehmlich wissenschaftspolitischen Fragestellungen.¹ Das umgekehrte Wirkungsverhältnis, die Frage, auf welchen Wegen und in welchem Ausmaß die Wissenschaft zu unterschiedlichen Zeiten Einfluss auf die Politik auszuüben vermocht hat, ist hingegen unter systematischen Gesichtspunkten noch kaum zum Gegenstand historischer Untersuchungen gemacht worden. Diesem Wirkungsverhältnis, der Frage nach der Wissenschaft als politischer Einflussgröße, gehen die folgenden Ausführungen nach.

Die Fragestellung ist unter verschiedenen Perspektiven von Interesse. So hat das Konzept der „Wissensgesellschaft“, gegenwärtig in aller Munde, den Blick gerade auf die Außenbezüge und außerwissenschaftlichen Verwendungskontexte wissenschaftlich erzeugten Wissens gelenkt. Wissenschaftsgesellschaften werden in Abgrenzung zu vorherigen Gesellschaftsformationen durch die ungleich stärkere strukturelle Kopplung der Wissenschaft mit anderen gesellschaftlichen Funktionssystemen definiert. Eine Historisierung des Konzeptes, wie sie in jüngster Zeit gefordert worden ist, wird von der Ausgangsannahme auszugehen haben, dass die wissenschaftliche Durchdringung aller Lebenssphären in ihrer gesteigerten Intensität zwar neu sein mag, die

1 *Abele, Johannes/Barkleit, Gerhard/Hänseroth, Thomas* (Hrsg.), *Innovationskulturen und Fortschrittserwartungen im geteilten Deutschland*. Köln 2001; *Trischler, Helmuth*, *Nationales Innovationssystem und regionale Innovationspolitik. Forschung in Bayern im westdeutschen Vergleich 1945 bis 1980*, in: *Schlemmer, Thomas/Woller, Hans* (Hrsg.), *Bayern im Bund*. Bd. 3: *Politik und Kultur im föderativen Staat 1949 bis 1973*. München 2004, S. 117-194; zur Wissenschaftsgeschichte vgl. ferner *von Bruch, Rüdiger/Kaderas, Brigitte* (Hrsg.), *Wissenschaften und Wissenschaftspolitik. Bestandsaufnahmen zu Formationen, Brüchen und Kontinuitäten im Deutschland des 20. Jahrhunderts*. Stuttgart 2002.

Wurzeln und Vorformen jedoch sehr viel weiter zurückreichen. Die Vorstufen, Übergangsformen und Umschlagpunkte zu untersuchen, die sich auf dem Weg zur Wissensgesellschaft beobachten lassen, könnte sich als eine wichtige Aufgaben künftiger Zeitgeschichtsforschung erweisen.² Die analytische Aufschließungskraft des Konzeptes wird dabei auch im Hinblick auf das Wirkungsfeld der Politik geprüft werden müssen. Erneut ist damit aber die Frage aufgeworfen, ob und in welchem Ausmaß Wissenschaft im „wissenschaftlichen Zeitalter“ zu einer politischen Einflussgröße erster Ordnung aufgestiegen ist.

Hier öffnet sich ein weites Feld künftiger Forschungen. Denn jeder Versuch, zu einer Gesamtbewertung der Wissenschaft als politischer Einflussgröße zu gelangen, nimmt notwendig den zweiten Schritt, noch ehe der erste getan worden ist. Dieser hätte zunächst einmal darin zu bestehen, die mittlere Ebene einzelner Politikfelder in den Blick zu nehmen. Die Spielformen des Austauschs von Wissenschaft und Politik sind zu zahlreich, ihre Ansatzpunkte zu vielfältig und ihre Konjunkturen zu uneinheitlich, als dass Ansätze, die entweder auf der Mikroebene einzelner Entscheidungssituationen oder aber auf der Makroebene aggregierter Systembeobachtung angesiedelt sind, den größten Erkenntnisgewinn abzuwerfen versprechen. Die unterschiedlichen Konfigurationen der einzelnen politischen Handlungsbereiche, die spezifischen Akteurskonstellationen, Problemstellungen und Themenkonjunkturen haben ebenso wie die nach disziplinärer Matrix, Politiknähe des Forschungsfeldes und Selbstverständnis der Forscher beträchtlich von einander abweichenden Wissenschaftskulturen zur Folge, dass sich die Rahmenbedingungen, unter denen Wissenschaft und Politik miteinander in Austausch treten, von Politikfeld zu Politikfeld nicht unerheblich unterscheiden. Wo es, um ein Beispiel zu nennen, um die Setzung

2 Szöllösi-Janze, *Margit*, Wissensgesellschaft – ein neues Konzept zur Erschließung der deutsch-deutschen Zeitgeschichte, in: Hockerts, Hans-Günter (Hrsg.), *Koordinaten deutscher Geschichte in der Epoche des Ost-West-Konflikts*. München 2003, S. 277-305; *dies.*, Wissensgesellschaft in Deutschland. Überlegungen zur Neubestimmung der deutschen Zeitgeschichte über Verwissenschaftlichungsprozesse, in: *Geschichte und Gesellschaft* 30 (2004), S. 275-311; vgl. auch *Raphael, Lutz*, Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts, in: *Geschichte und Gesellschaft* 22 (1996), S. 165-193; *Metzler, Gabriele*, Einführung in das Studium der Zeitgeschichte. Paderborn 2004, S. 189 ff.; auch *Collin, Peter/Horstmann, Thomas* (Hrsg.), *Das Wissen des Staates. Geschichte, Theorie und Praxis*. Baden-Baden 2004.

regulativer Normen in gesundheits- oder umweltpolitischen Fragen geht, kann davon ausgegangen werden, dass sich das wechselseitige Verhältnis enger ausnimmt als in Bereichen wie der Außenpolitik, wo sich die „in-house“-Experten oft selbst genügen.³ All dies spricht für Untersuchungsformate, die weniger auf das Ganze und stärker auf signifikante Teilbereiche der Gesamthematik ausgerichtet sind.

Dabei ist weiter zu beachten, dass sich die Interaktion von Wissenschaft und Politik nicht lediglich in den festen Formen einer institutionell abgesicherten Politikberatung abspielt. Die Gelenkstellen, Rezeptionskanäle und Austauschwege sind weit vielfältiger, die Transfers von oft sehr komplexer Natur. Neben den Spielformen einer stabil institutionalisierten Kommunikation stehen informelle Interaktionsbeziehungen, die bis hin zu hoch-kontingenten Rezeptionsmechanismen reichen. Es genügt deshalb nicht, den Blick allein auf das beträchtlich ausgeweitete Netz intermediärer Institutionen im Zwischenreich von Wissenschaft und Politik zu richten. Neben eine stärker institutionalistische Betrachtungsweise muss, mit dieser vermittelt, eine stärker wissensbezogene Perspektive treten, neben den Blick auf die Koordinierungsinstanzen und –mechanismen der Blick auf die Wissensbasis politischen Handelns selbst. Nur so kann das Einsickern von Daten, Kausalannahmen und Deutungsmustern, die wissenschaftlichen Ursprungskontexten entstammen, aber nicht ohne weiteres benennbaren Übermittlern zuzuordnen sind, erfasst werden.

In der Politikwissenschaft, und nicht nur dort, haben Ideen als eigenständige Gestaltungskräfte des politischen Prozesses seit über einem Jahrzehnt eine deutliche Aufwertung erfahren. Die Befürworter entsprechender Ansätze sehen Ideen- und Interessenkonflikte zwar weiterhin als miteinander vermittelt an. Ideen werden jedoch nicht

3 *Mols, Manfred*, Politikberatung im außenpolitischen Entscheidungsprozess, in: Eberwein, Wolf-Dieter/Kaiser, Karl (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik. Bd. 4: Institutionen und Ressourcen. München 1998, S. 253-264; *Schmillen, Achim*, Politikberatung in der Außenpolitik, in: Kümmel, Gerhard (Hrsg.), Wissenschaft, Politik und Politikberatung. Erkundungen zu einem schwierigen Verhältnis. Strausberg 2002, S. 101-113; für die Entwicklungspolitik vgl. *Nuscheler, Franz*, Illusionen der Politikberatung – am Beispiel der Entwicklungspolitik, in: Jens, Uwe/Romahn, Hajo (Hrsg.), Der Einfluss der Wissenschaft auf die Politik. Marburg 2002, S. 95-106; *lhne, Hartmut*, Entwicklungsforschung und Politik. Warum lassen sich die Politiker zu wenig beraten? in: Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z) 43 (2001), S. 68 f.

mehr, wie bei „reinen“ rational choice-Ansätzen, als abgeleitete Größe von Interessen begriffen, neben Institutionen, Interessen und Machtchancen wird ihnen vielmehr der Rang selbständiger Bewegungselemente zugestanden (jedenfalls solange es sich nicht um redistributive Verteilungskonflikte handelt).⁴ Damit werden zugleich auch die kognitiven Ressourcen der Politik aufgewertet. Da diese stärker als normative oder affektive Ressourcen wandel- und beeinflussbar sind, fallen kognitive Bestände auch stärker ins Gewicht, wenn es um Perzeptionswechsel, Lernvorgänge und Innovationsprozesse in der politischen Arena geht.⁵ Von hier aus gewinnt die Frage nach dem Einfluss der Wissenschaft auf die Politik weiter an Bedeutung.

Die sozialwissenschaftliche Forschung zum Verhältnis von Wissenschaft und Politik blickt inzwischen auf eine eigene Deutungsgeschichte zurück. Sie spiegelt die Erfahrungen, die zu unterschiedlichen Zeiten und unter sich wandelnden Rahmenbedingungen im Hinblick auf die Kooperationsversuche beider Teilsysteme gemacht worden sind. Sie ist damit auch an die Ernüchterungen und Enttäuschungen zurückgebunden, die aus der Einsicht hervorgingen, dass sich rationalistische Problemlösungsmuster nach der Art, wie sie Wissenschaft als Methode der Erkenntnisgewinnung erzeugt, nicht ohne weiteres in andere gesell-

4 *Braun, Dietmar*, Der Einfluss von Ideen und Überzeugungssystemen auf die politische Problemlösung, in: Politische Vierteljahresschrift 39 (1998), S. 797-818; *ders.*, Interests or Ideas? An Overview of Ideational Concepts in Public Policy Research, in: *ders./Busch, Andreas* (Hrsg.), Public Policy and Political Ideas. Cheltenham/Northampton, MA 1999, S. 11-29; *Nullmeier, Frank*, Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell, in: *Héritier, Adrienne* (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen 1993, S. 175-196; *ders.*, Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft, in: *Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang* (Hrsg.), Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz. Baden-Baden 1997, S. 101-144; *Saretzki, Thomas*, Aufklärung, Beteiligung und Kritik, Die „argumentative Wende“ in der Policy-Analyse, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C.* (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München/Wien 2003, S. 391-417.

5 *Braun, Dietmar/Busch, Andreas*, A Reassessment of Public Policy and Political Ideas, in: *dies.*, Public Policy, S. 189-199, hier S. 190; in diesem Kontext auch zu neueren lerntheoretischen Ansätzen, *Bandelow, Nils C.*, Policy Lernen und politische Veränderungen, in: *Schubert/ders.*, Lehrbuch, S. 289-331; *ders.*, Lernende Politik. Advocacy-Koalitionen und politischer Wandel am Beispiel der Gentechnologiepolitik. Berlin 1999, S. 21-73.

schaftliche Funktionssysteme transplantieren lassen. Die Hindernisse, die einem solchen Transfer entgegenzustehen pflegen, sind vielfach erörtert worden und brauchen hier nicht noch einmal diskutiert zu werden. Wir können es bei der Feststellung belassen, dass Wissenschaft und Politik meist unterschiedlichen Rationalitäten gehorchen – anderen Erfolgsmaßstäben unterworfen sind, nicht übereinstimmende Relevanzkriterien besitzen, in ungleichen Zeithorizonten denken, divergierende Komplexitätsgrade anstreben, verschiedenartige Sprachen sprechen, abweichende Denkstile kultivieren.⁶ Das muss den Austausch und die Kommunikation nicht von vornherein verunmöglichen, erschwert aber deren Bedingungen und verlangt beiden Seiten dialogbegünstigende Anpassungsleistungen ab.

Unter den verschiedenen Zugängen zur Fragestellung soll hier nur einer noch besonders erwähnt werden. Die Sozialwissenschaften haben insbesondere in den achtziger Jahren die außerwissenschaftlichen Verwendungsbedingungen, –formen und –funktionen wissenschaftlicher Expertise näher untersucht. Als research-utilization-Forschung haben sie die Aufmerksamkeit auf die bisweilen höchst verwickelten Verwendungszusammenhänge und Verwandlungsprozesse gerichtet, denen sozialwissenschaftliches Wissen in politischen Kontexten ausgesetzt ist.⁷ Wissenschaftlich generiertes Wissen wird demnach im Zuge seiner Rezeption mehrfach gefiltert, den bestehenden Handlungsmöglichkeiten der politischen Akteure an- und in bereits vorhandene Deutungsmuster eingepasst, im Verlauf dieser „Einpassungsprozesse“ zugleich aber auch verwandelt. Zugespitzt lautete die These, der Verwendungserfolg sozialwissenschaftlichen Wissens liege gerade in einem solchen „Verschwinden“ der wissenschaftlichen Ursprungseigenarten begründet.⁸ Wird als Ausgangshypothese und primärer Bewer-

6 Vgl. z.B. *Weingart, Peter*, Wissenschaftssoziologie. Bielefeld 2003, S. 91 ff.; *Caplan, Nathan*, The Two Communities Theory and Knowledge Utilization, in: *American Behavioral Scientist* 22 (1979), S. 459-470.

7 *Wingens, Matthias*, Soziologisches Wissen und politische Praxis. Neue theoretische Entwicklungen der Verwendungsforschung. Frankfurt/New York 1988. Weitere Literatur in Anm. 157.

8 *Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang*, Soziologie und Modernisierung, in: *Soziale Welt* 35 (1984) S. 381-406, hier S. 392 ff.; *dies.*, Verwissenschaftlichung ohne Aufklärung? Zum Strukturwandel von Sozialwissenschaft und Praxis, in: *dies.* (Hrsg.), *Weder Sozialtechnologie noch Aufklärung. Analysen zur Verwendung sozialwissenschaftlichen Wissens*. Frankfurt a.M. 1989, S. 7-45, hier S. 12 und 37.

tungsmaßstab hingegen ein Verständnis von research utilization verwandt, das sich an einer linearen, bruchlosen, direkten und kurzfristigen Umsetzung im Sinne des technokratischen problem-solving-Modells orientiert, treten Diffusionsprozesse des beschriebenen Typs erst gar nicht in den Blick. Man muss nicht alle Annahmen der deutschen Verwendungsforschung teilen, um dies für beherzigenswert zu halten. An Stelle von „speaking truth to power“, so eine beliebte These, handelt es sich für das Verhältnis von Wissenschaft und Politik jetzt mehr um ein „making sense together“. Aus der Sicht der amerikanischen policy analysis beschrieben, lautet eine denkbare Konsequenz: „Argumentative policy analysis entails a looser coupling, sometimes even a decoupling, of policy analysis from its traditional context of decision support for government-initiated public policy programmes. In argumentative policy analysis, it is no longer government decisions, but public argument and debate that claim centre stage.“⁹

II. Wissenschaft und Politik – allgemeine Entwicklungslinien

Es kann sich an dieser Stelle nicht darum handeln, einen Gesamtüberblick über das Verhältnis von Wissenschaft und Politik in den Jahren der alten Bundesrepublik zu geben. Es muss genügen, in thesenhafter Verknappung einige wesentliche Entwicklungslinien nachzuzeichnen. Wir greifen fünf Entwicklungslinien heraus, die markante Koordinaten und Konstellationen im Verhältnis von Wissenschaft und Politik beschreiben und das Politikberatungsgeschehen nachhaltig beeinflusst haben.¹⁰

9 *Hoppe, Robert*, Policy analysis, science and politics, from „speaking truth to power“ to „making sense together“, in: *Science and Public Policy* 26 (1999), S. 201-210, hier S. 209; vgl. auch *Jasanoff, Sheila*, *The fifth branch. Science advisers as policymakers*. Cambridge/Mass. 1990, S. 17.

10 *Rudloff, Wilfried*, Wissenschaftliche Politikberatung in der Bundesrepublik – Grundlinien in historischer Perspektive, in: *Dagger, Steffen/Greiner, Christoph/Leinert, Kirsten/Meliß, Nadine/Menzel, Anne* (Hrsg.), *Politikberatung in Deutschland. Praxis und Perspektiven*. Wiesbaden 2004, S. 178-199; vgl. auch *Krevert, Peter*, Funktionswandel der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungslinien, Probleme und Perspektiven im Kooperationsfeld von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit. Münster/Hamburg 1993; *Thunert, Martin*, Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949, in: *Ulrich Willems* (Hrsg.), *Demokratie*

1. Ein erster solcher Trend lag in der deutlichen **quantitativen Expansion** aller Spielformen institutionalisierter Politikberatung. Wie zu erwarten verlief diese Expansion nicht linear, ihre erste Hochphase wurde vielmehr in den sechziger und frühen siebziger Jahren erreicht. Der rapide Ausbau der Beratungs-Infrastrukturen in jener Zeit war nicht zuletzt eine Konsequenz der sich allenthalben regenden Überzeugung, dass seit der „Verwissenschaftlichung“ nahezu aller Lebensbereiche im „wissenschaftlich-technischen Zeitalter“ auch die Politik nur bei Strafe ihrer wachsenden Unzulänglichkeit darauf verzichten konnte, in ein engeres Verhältnis zu den Wissenschaften zu treten.¹¹ Die Zahl der Beratungsgremien bei den Bundesministerien und nachgeordneten Bundesbehörden verdreifachte sich von rund 125 Ende der fünfziger Jahre auf ungefähr 358 im Jahr 1977, wobei der größte Teil jedoch aus gemischt zusammengesetzten, also nicht rein wissenschaftlichen Beiräten bestand.¹² Beratungsaufgaben wahrzunehmen gehörte gleichwohl zum selbstverständlichen Funktionsradius bundesdeutscher Hochschullehrer; eine Repräsentativerhebung im Winterse-

und Politik in der Bundesrepublik 1949-1999, Opladen 2001, S. 223-242; ders., Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland: Entwicklungslinien, Leistungsfähigkeit und Legitimation, in: Kaiser, André/Zittel, Thomas (Hrsg.), Demokratietheorie und Demokratieentwicklung. Festschrift für Peter Graf Kielmansegg. Wiesbaden 2004, S. 391-421.

- 11 Vgl. *Rudloff, Wilfried*, Verwissenschaftlichung von Politik und Verwaltung? Politikberatung in den sechziger Jahren, in: Collin/Horstmann, Wissen des Staates, S. 216-257; zeitgenössisch z.B. Lompe, Klaus, Wissenschaftliche Beratung der Politik. Ein Beitrag zur Theorie anwendender Sozialwissenschaften. Göttingen 1966, S. 1 ff.
- 12 BMI, Erfassung der bei den Bundesministerien und Bundesoberbehörden bestehenden Beiräte, Ausschüsse, Arbeitskreise, Kommissionen und ähnliche Gremien, 14.5.1970, Bundesarchiv Koblenz (= BArch) B 136/5006; Deutscher Bundestag, Drucks. VIII/484, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, 26.5.1977. Solche Versuche einer genaueren Erfassung der bestehenden Beratungsgremien erwiesen sich nicht immer als sehr genau, vgl. auch *Siefken, Sven T.*, Expertengremien der Bundesregierung – Fakten, Fiktionen, Forschungsbedarf, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 34 (2003), S. 483-504, hier S. 484 ff. Nach einer Zählung aus dem Jahr 1969 war nur ungefähr ein Drittel der Gremienmitglieder Wissenschaftler, Deutscher Bundestag, Drucks. V/4585, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frau Holzmeister, Baier und Genossen betr. Beratungsgremien in und bei den Regierungsressorts, 14.7.1969; vgl. auch Regierung in Bonn hat 3.000 Experten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.8.1969.

mester 1976/77 ergab, dass knapp die Hälfte der bundesdeutschen Ordinarien Beratungs- und Begutachtungsaufgaben für Stellen außerhalb der Hochschulen wahrnahmen, immerhin knapp ein Fünftel waren dabei als wissenschaftliche Berater der Politik aktiv.¹³ Aber nicht nur die Hochschulen wurden in einem Maße zur wissenschaftlichen Beratung herangezogen, das der Westdeutschen Rektorenkonferenz bereits zehn Jahre zuvor als geeignet erschienen war, „die Effektivität der Universität zu beeinträchtigen.“¹⁴ Auch für die Bundesforschungseinrichtungen erwiesen sich die sechziger Jahre als Periode beträchtlichen Wachstums. Ihr wissenschaftliches Personal sollte sich zwischen 1963 und 1975 verdoppeln; es stieg damit stärker, als in jeder anderen vergleichbaren Zeitspanne der alten Bundesrepublik. Eine Reihe wichtiger Neugründungen, vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik 1964 bis zum Umweltbundesamt 1972, fiel in diese Periode, signalisierte die Aufwertung bislang wenig beachteter Politikfelder und verdeutlichte zugleich die gesteigerte Nachfrage von Politik und Verwaltung nach wissenschaftlichen Vorarbeiten im eigenen Einflussbereich.¹⁵

2. Politikberatung durchschritt in der Bundesrepublik einen Prozess asymmetrischer **Diversifizierung und Pluralisierung**. Die Vielfalt der Interaktions- und Austauschformen nahm zu.¹⁶ Der Kreis politischer Akteure, der wissenschaftliche Beratung in Anspruch nahm, weitete sich aus und erfasste zunehmend auch nicht-staatliche Organisationen. Die Exekutive büßte etwas von dem Beinah-Monopol an

13 Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, Pressereferat, 31.5.1977, Befragung des Wissenschaftlichen Personals der Hochschulen zur Fortentwicklung von Lehre und Forschung durch die Infratest Sozialforschung GmbH im Wintersemester 1976/77, S. 11, Hessisches Hauptstaatsarchiv Wiesbaden (= HHStA) 504/8172b.

14 WRK, Präsident *R. Sieverts*, an Bundesminister Stoltenberg, 19.11.1965, BArch B 138/6514. Anlass war eine empirische Erhebung der WRK zum Umfang der Politikberatungstätigkeit bundesdeutscher Professoren gewesen.

15 *Hohn, Hans-Willy/Schimank, Uwe*, Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem. Akteurskonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung. Frankfurt a.M./New York 1990, S. 57 und 297 ff.

16 *Rudloff*, Verwissenschaftlichung, S. 220 ff.; *ders.*, Wissenschaftliche Politikberatung.

sachverständiger Beratung ein, über das sie lange verfügt hatte. Der Begriff der „Gegenexpertise“ verwies auf die zunehmende Verfügbarkeit wissenschaftlichen Sachverständigen sowohl dies- wie jenseits der politischen Frontlinien.¹⁷ Gleichwohl: Die Infrastrukturen der Politikberatung besaßen auch weiterhin eine deutliche Schlagseite zur Exekutive hin. Die Pluralisierung der Politikberatung blieb damit zugleich als ein noch unzureichend eingelöstes Postulat aktuell. In den weiteren Kontext dieses Problemstrangs gehörte dann eine nie ganz versiegende Kritik, die mit der Ausweitung der Sachverständigengremien und -aufträge zugleich eine Aufweichung der politischen Verantwortungsstrukturen verbunden sah.¹⁸

Werfen wir in diesem Zusammenhang einen kurzen Blick auf das Verhältnis von Parlament und wissenschaftlichem Sachverstand. Wenn in den sechziger Jahren von einem „Informationsgefälle“ zwischen Exekutive und Legislative die Rede war, wurde dies meist als Ausschnitt aus einer umfassenderen Problematik des modernen Parlamentarismus begriffen, deren Kern im wachsenden Übergewicht der Regierungsapparate, der „Tendenz zur Expertenheerrschaft“ und in den korrespondierenden Funktionseinbußen der Parlamente zu liegen schien.¹⁹ Der Bundestag suchte dadurch Abhilfe zu schaffen, dass er seine Beratungsressourcen beträchtlich erweiterte. In Bonn nahm seit der fünften Legislaturperiode (1965-1969) die Zahl der Anhörungen schlagartig zu, die wissenschaftlichen Dienste des Bundestages wurden personell erheblich ausgeweitet und auch das 1969 neugeschaffene Instrument

17 Vgl. etwa *Badura, Bernhard*, Gegenexpertise als wissenschaftssoziologisches und wissenschaftspolitisches Problem, in: *Soziale Welt* 31 (1980), 459-473; *Dieter Rucht*, Gegenöffentlichkeit und Gegenexperten. Zur Institutionalisierung des Widerspruchs in Politik und Recht, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 9 (1988), S. 290-305.

18 *Rudloff*, *Wissenschaftliche Politikberatung*, S. 193 ff.

19 *Morkel, Arnd*, *Politik und Wissenschaft. Möglichkeiten und Grenzen wissenschaftlicher Beratung in der Politik*. Hamburg 1967, S. 100 ff.; *Rausch, Heinz*, *Die wissenschaftliche Beratung des fünften deutschen Bundestages*, in: *Maier, Hans/Ritter, Klaus/Matz, Ulrich* (Hrsg.), *Politik und Wissenschaft*. München 1971, S. 537-560; *Keller, Thomas/Raupach, Hubert*, *Informationslücke des Parlaments? Wissenschaftliche Hilfseinrichtungen für die Abgeordneten des Deutschen Bundestages und der Länderparlamente*. Hannover 1970, bes. S. 62 ff., 73 ff. und 90 ff.; *Bracher, Karl Dietrich*, *Gegenwart und Zukunft der Parlamentsdemokratie in Europa*, in: *Kluxen, Kurt* (Hrsg.), *Parlamentarismus*. Köln/Berlin 1967, S. 70-87, Zitat S. 84.

der Enquete-Kommissionen fand wachsenden Zuspruch.²⁰ Da die Sachverständigen für die Enqueten und Anhörungen meist aber unter Berücksichtigung parteipolitischer Affinitäten benannt wurden, führte die Etablierung der neuen Beratungsinstrumente zugleich auch zu ihrer Parteipolitisierung, wenn nicht gar zu einer „Parteipolitisierung der Wissenschaft“.²¹

Deutlicher noch im Sinne einer parteipolitisch gefärbten Pluralisierung wirkte sich der in den sechziger Jahren einsetzende Ausbau der Parteistiftungen als „Denkfabriken“ aus.²² Insgesamt jedoch und verglichen mit den frühen Jahren bundesdeutscher Politikberatung ist der springende Punkt die wachsende Vielfalt der akademischen und advo-

-
- 20 *Quaritsch, Helmut*, Die wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, in: Roman Schnur (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag. München 1972, S. 303-324; *Backhaus-Maul, Holger*, Die Organisation der Wissensvermittlung beim Deutschen Bundestag. Am Beispiel der Wissenschaftlichen Dienste, in: Petermann, Thomas (Hrsg.), Das wohlberatene Parlament. Orte und Prozesse der Politikberatung beim Deutschen Bundestag. Berlin 1990, S. 19-63, bes. S. 22 ff.; *Altenhof, Ralf*, Die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages. Wiesbaden 2002; *Metzger, Christian*, Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages. Rechtliche Grundlagen, Aufgaben und Arbeitsweise. Frankfurt a.M. u.a. 1994; *Ismayr, Wolfgang*, Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 27/1996, S. 29-41; *Rehfeld, Dieter*, Enquête-Kommissionen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Lompe, Klaus/Rass, Hans-Heinrich/ders., Enquête-Kommissionen und Royal Commissions. Beispiele wissenschaftlicher Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien, Göttingen 1981, S. 181-289.
- 21 So ein Zitat aus einem Experteninterview bei *Wingens, Matthias/Weymann, Ansgar*, Die Verwendung soziologischen Wissens in der bildungspolitischen Diskussion. Bremen 1988, S. 179.
- 22 *Gellner, Winand*, Ideenagenturen für Politik und Öffentlichkeit. Think Tanks in den USA und in Deutschland. Opladen 1995, S. 211 ff. und 214 f.; vgl. auch *ders.*, Think tanks in Germany, in: Stone u.a., Think tanks, S. 82-106; *Grube, Frank/Richter, Gerhard/Thaysen, Uwe*, Politische Planung in Parteien und Parlamentsfraktionen. Göttingen 1976, S. 195 ff.; *Weilemann, Peter R.*, Experiences of a Multidimensional Think Tank, The Konrad-Adenauer-Stiftung, in: McGabb, James G./Weaver, R. Kent (Hrsg.), Think Tanks & Civil Societies. Catalysts for Ideas and Action. New Brunswick/London 2000, S. 169-186.

katorischen Denkfabriken, die zur Diversifizierung der Beratungsangebote nicht unerheblich beigetragen hat.²³

Pluralisierung bedeute schließlich auch, dass sich die Einsicht durchgesetzt hat, es im Falle der Wissenschaft selbst mit einem seiner Natur nach pluralen Gebilde zu tun zu haben, einem Ensemble von Erkenntnisquellen, das sich aus einer Vielzahl konkurrierender Stimmen, Lager und Positionen zusammensetzte. Der sich aus der Eigenlogik wissenschaftlicher Beweisführung konsensual und einhellig einstellende „best one way“, von dem noch Helmut Schelsky bei seiner Analyse der politischen Rolle der Wissenschaften in der „wissenschaftlichen Zivilisation“ ausgegangen war,²⁴ erwies sich als Chimäre, und mehr und mehr wurde deutlich, dass mehr Wissen nicht zugleich auch sichereres Wissen war. Dass die Existenz konkurrierender Wahrheitsansprüche gerade für die Wissenschaft konstitutiv und deren Übertragung in die Arena der Politik geeignet war, eher das Gegenteil von Komplexitätsreduktion zu erzeugen, musste sowohl beim Zustandekommen sachverständigen Ratschlags wie auch bei der Bewertung wissenschaftlicher Expertise immer mehr in Rechnung gestellt werden.²⁵

3. Ebenfalls auf lange Sicht lässt sich eine Tendenz beobachten, die **Öffentlichkeit als Adressaten** wissenschaftlicher Expertise ins Spiel zu bringen.²⁶ Wo in den fünfziger Jahren wissenschaftsnahe Politikberatung stattfand, war der Öffentlichkeit als Resonanzkörper selten größeres Gewicht beigemessen worden. Wissenschaftlicher Sachverstand neigte dazu, die vertrauliche Beratung der Auftraggeber im Arkanum der Macht als seine eigentliche Bestimmung anzusehen. Die früh schon geäußerte Vermutung, wissenschaftliche Expertisen würden von

23 Zur neueren Entwicklung vgl. *Thunert, Martin*, Think Tanks in Deutschland – Berater der Politik? in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 51/2003*, S. 30-38; *ders.*, Germany, in: *Weaver, R. Kent/Stares, Paul B. (Hrsg.), Guidance for Governance. Comparing Alternative Sources of Public Policy Advice*. Tokyo/Washington D.C. 2001, S. 157-206.

24 *Schelsky, Helmut*, Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation, in: *ders.*, Auf der Suche nach Wirklichkeit. Gesammelte Aufsätze. Düsseldorf/Köln 1965, S. 439-480, bes. S. 458.

25 Vgl. etwa *Renn, Ortwin*, Sozialwissenschaftliche Politikberatung. Gesellschaftliche Anforderungen und gelebte Praxis, in: *Berliner Journal für Soziologie* 9 (1999), S. 531-548, hier S. 538 f.

26 Vgl. *Krevert*, Funktionswandel.

der Politik primär zu legitimatorischen Zwecken eingeholt, ließ immerhin schon erkennen, dass der Bezug zur Öffentlichkeit von Anfang an im Beratungsgeschehen angelegt war, wiewohl hier noch vornehmlich unter den Vorzeichen einer strategischen, dem wissenschaftlichen Erkenntnisanspruch gegenüber desinteressierten Instrumentalisierung. Eine deutliche Funktionsausweitung, ja Neubesinnung wurde sichtbar, als 1963 der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ ins Leben trat. Ludwig Erhard betonte in einer Kabinettsvorlage, es handele sich bei der beabsichtigten Neugründung nicht eigentlich um ein Beratungsorgan für die Regierung: „Vielmehr handelt es sich darum, der Öffentlichkeit insgesamt eine umfassende gutachterliche Äußerung zur Verfügung zu stellen, die dank der Untadeligkeit ihres Zustandekommens und der Autorität der hieran beteiligten Persönlichkeiten von nicht zu übersehender Bedeutung ist und die Gruppen zu einer sachlichen Stellungnahme zwingt.“²⁷ Wer dem Rat der Sachverständigen einen appellative Öffentlichkeitsbedeutung im Sinne Erhards zu verleihen suchte, sah Politikberatung primär als ein Medium an, das der Neutralisierung, Entpolitisierung und Rationalisierung von Gruppenkonflikten dienen sollte.²⁸

Der 1971 berufene Rat von Sachverständigen für Umweltfragen verstand die Öffentlichkeit auf wieder andere Weise als Mitadressaten seiner Gutachten. Der Öffentlichkeitsbezug ließ sich hier als politischer Druckverstärker verstehen, um die Rückwirkungschancen im politischen Raum zu erhöhen.²⁹ Jedoch auch im Sinne von Transparenz gewann Öffentlichkeit im Beratungsgeschehen zunehmend an Bedeutung, als Gewähr dafür, dass der wachsenden Macht der Experten wirksame Kontrollmechanismen gegenüberstanden, und als ein Faktor,

27 Erhard an den Staatssekretär des Bundeskanzleramts, 6.4.1962, BArch B 102/93226.

28 Vgl. auch Metzler, Gabriele, Versachlichung statt Interessenpolitik. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, in: Fisch, Stefan/Rudloff, Wilfried (Hrsg.), Experten und Politik, Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive. Berlin 2004, S. 127-152; Schanetzky, Tim, Sachverständiger Rat und Konzertierte Aktion: Staat, Gesellschaft und wissenschaftliche Expertise in der bundesrepublikanischen Wirtschaftspolitik, in: Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 91 (2004), S. 310-331.

29 Vgl. Timm, Gerhard I., Die wissenschaftliche Beratung der Umweltpolitik. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen. Wiesbaden 1989.

durch den die Kommunikation von Wissenschaft und Politik an die Interessen und Willensäußerungen der Gesellschaft rückgebunden bleiben sollte. Für Jürgen Habermas stand schon Mitte der sechziger Jahre fest, dass für eine wohlverstandene „Verwissenschaftlichung der Politik“ im Sinne des von ihm skizzierten pragmatistischen Dialog-Modells „das Verhältnis der Wissenschaft zur öffentlichen Meinung konstitutiv“ und der „Übersetzungsprozess zwischen Wissenschaft und Politik [...] in letzter Instanz auf öffentliche Meinung bezogen“ sein musste.³⁰

Der Öffentlichkeitsbezug besaß also sehr unterschiedliche Facetten, erschöpft sich jedoch keineswegs in den hier angedeuteten Varianten. Denn in immer stärkerem Maße galt überdies, was Friedrich H. Tenbruck bereits Anfang der siebziger Jahre beobachten konnte, als er schrieb: „Heute strömen aus der Wissenschaft stetig Lehren und Begriffe in die Öffentlichkeit ein, die keinen spezifischen Bezug zu Entscheidungsfragen haben und doch politisch relevante Vorstellungen und Erwartungen aufbauen.“ Mit Blick auf Diffusionsprozesse dieses Typs musste für Tenbruck die entscheidende Frage deshalb lauten, „ob diese allgemeine politische Wirkung der Wissenschaft nicht im ganzen mehr ins Gewicht fällt als ihre besondere Expertise.“³¹

Damit nicht genug haben in jüngerer Zeit auch einige der bundesdeutschen „think tanks“ gelernt, Wirken und Wirkung in der Öffentlichkeit als notwendigen Bestandteil ihrer Beratungstätigkeit zu begreifen, wiewohl die meisten noch immer weit davon entfernt sind, dies mit gleicher Selbstverständlichkeit und Vermarktungsintensität zu tun wie ihre amerikanischen Äquivalente. Der Öffentlichkeitsbezug konstituiert sich hier vor allem über die strukturelle Kopplung mit den Medien.³² Dass die triangolare Wechselwirkung von Wissenschaft, Politik und Medien allem Anschein nach weiter an Bedeutung gewonnen hat, findet seinen Ausdruck auch in dem gestiegenen Gewicht der Beratung durch Public-Relation-Experten (deren Ursprünge immerhin schon in

30 *Habermas, Jürgen*, Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung, in: *Humanität und politische Verantwortung*. Erlenbach-Zürich/Stuttgart 1964, S. 54-73, hier S. 62 und 69.

31 *Tenbruck, Friedrich H.*, Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit, in: *Maier, Hans/Ritter, Klaus/Matz, Ulrich* (Hrsg.), *Politik und Wissenschaft*. München 1971, S. 323-356.

32 Vgl. hierzu besonders auch *Weingart, Peter*, *Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft*. Weilerswist 2001, S. 232 ff.

den Wahlkämpfen der frühen Bundesrepublik zu suchen sind³³). Beratung zielt hier nicht mehr primär auf die Inhalte der Politik, sondern auf deren Vermittlung, wobei man sich freilich mehr in den Bezugsfeldern einer wachsenden Expertisierung und Professionalisierung als in den Regionen einer „Verwissenschaftlichung“ der Politik bewegt. Die Grenzen sind indes fließend.

4. Das Profil der **Wissensformate und Wissenstypen**, die in der Politikberatung nachgefragt wurden, änderte sich kontinuierlich. Hier hat man es vielfach mit Pendelbewegungen zu tun. So verschob sich das Beratungsprofil seit den späteren siebziger Jahren von den – vormals hoch im Kurs stehenden – großdimensionierten Masterplänen und Zukunftsmodellen zu einer eher kleinformatischen, problemorientierten und damit auch vergleichsweise konkreten „Unterfütterung aktueller Entscheidungssituationen“.³⁴ In jüngerer Zeit schlägt das Pendel wieder mehr in die entgegengesetzte Richtung aus. Auch was den genauen Ort im Politikzyklus angeht, verändert sich die Rolle der Beratungstätigkeit. Als im Anschluss an den sozialliberalen Reformenthusiasmus der siebziger Jahre deutlich wurde, dass sich den vormals auf hohem Niveau angesiedelten Steuerungsambitionen vielfältige Umsetzungshindernisse in den Weg stellten, wurde die Gesetzesvorbereitung immer mehr durch die Evaluations- und Implementationsberatung ergänzt. Anfang der neunziger Jahre beschäftigte sich, einer Befragung zufolge, nur noch rund ein Viertel der Beratungsgremien mit Aufgaben

33 *Bösch, Frank*, Werbefirmen, Meinungsforscher, Professoren. Die Professionalisierung der Politikberatung im Wahlkampf (1949-1972), in: Fisch/Rudloff, *Experten und Politik*, S. 309-327. Zur Rolle der Meinungsforschungsinstitute als Berater der Parteien in den sechziger und siebziger Jahren gibt jetzt vertiefte Einblicke *Kruke, Anja*, Der Kampf um die politische Deutungshoheit. Meinungsforschung als Instrument von Parteien und Medien in den Siebziger, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 44 (2004), S. 293-326.

34 *Jochimsen, Reimut*, Anmerkungen zum Verhältnis von Wissenschaft und Politik, in: *Neue Sammlung* 21 (1981), S. 370-381, hier S. 376 ff.; *Ritter, Ernst-Hasso*, Perspektiven für die wissenschaftliche Politikberatung. Beobachtungen aus der Sicht der Praxis, in: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.), *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*. Opladen 1982, S. 458-464, hier auch das Zitat (S. 459).

der Programmformulierung, drei Viertel hingegen waren mit Durchsetzungsfragen befasst.³⁵

Je nach Beratungsfeld lässt sich im Laufe der Jahrzehnte eine charakteristische Abfolge verschiedener Aufmerksamkeitszyklen, Problem- und Themenkonjunkturen beobachten. Mit diesen Zyklen gingen Austausch- und Ablösungsvorgänge auf der Ebene von Meinungsführerschaften, Leitbildern und Leitwissenschaften einher. So führten die mehrfach wiederkehrenden Bemühungen um eine Verwaltungsreform auf Bundesebene von einer ersten, 1956 eingesetzten Sachverständigenkommission zur Verwaltungsvereinfachung über die 1969 gebildete „Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform“ bis hin zum Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ aus dem Jahre 1995, wobei im Wandel der erörterten Problemstellungen, propagierten Reformansätze und beteiligten Wissenschaften Übergänge von einem primär juristisch geprägten Verwaltungsbegriff zu sozial- und politikwissenschaftlichen Ansätzen und schließlich stark betriebswirtschaftlich orientierten Managementkonzepten deutlich wurden.³⁶ Beim Zustandekommen solcher Themen- und Reformzyklen standen wissenschaftsinterne Kräfteverhältnisse mit allgemeinen gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen in einer Wechselbeziehung, wozu als weitere Ein-

35 *Murswieck, Axel*, Wissenschaftliche Beratung im Regierungsprozess, in: ders. (Hrsg.), *Regieren und Politikberatung*. Opladen 1994, S. 103-119, hier S. 112.

36 Vgl. *König, Klaus/Füchtner, Natascha*, Von der Verwaltungsreform zur Verwaltungsmodernisierung, in: dies. (Hrsg.), „Schlanker Staat“ – Verwaltungsmodernisierung im Bund. Zwischenbericht, Praxisbeiträge, Kommentare. Speyer 1998, S. 3-152, bes. S. 30 ff., 43 ff., 67 ff., 90 ff.; *Derlien, Hans-Ulrich*, Patterns of Postwar Administrative Developments in Germany, in: Benz, Arthur (Hrsg.), *A New German Public Sector? Reform, Adaptation and Stability*. Aldershot u.a. 1996, S. 27-44; ferner *Süß, Winfried*, „Rationale Politik“ durch sozialwissenschaftliche Beratung? Die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform 1969-1975, in: Fisch/Rudloff, *Experten und Politik*, S. 329-348; *Jann, Werner*, Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung, in: Ellwein, Thomas/Holtmann, Everhard (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*. Opladen/Wiesbaden 1999, S. 520-543; *Metzler, Gabriele*, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft. Paderborn u.a. 2004, S. 105 ff., 335 ff. und 385 ff.

flussgröße im wachsenden Maße noch die Internationalisierung der Diskurse und „discourse communities“ trat.³⁷

5. Von dem Wissenschaftssoziologen Peter Weingart stammt die These, dass sich im gleichen Maße, wie die Inanspruchnahme externen Sachverständigen im politischen Prozess ausgeweitet wurde, ein Prozess der kehrseitigen „**Entzauberung der Wissenschaft**“ vollzogen habe.³⁸ Wissenschaftliche Politikberatung hat den politischen Prozess nicht etwa rationaler, konsensualer und eindeutiger werden lassen. Sie tendiert vielmehr dahin, den Dissens als Triebkraft der Wissenschaften in die politische Arena hineinzutragen. In den hochkontroversen umweltpolitischen und biotechnologischen Fragen, die seit den siebziger und achtziger Jahren mehr und mehr an Bedeutung gewannen, führte der Wettstreit der politischen Lager um das jeweils neueste Expertenwissen in die vordersten Linien der Forschungsfront, dorthin also, wo das Wissen noch unsicher und seine Deutung am stärksten umstritten war.³⁹ Auch dies hat zu dem paradoxalen Ergebnis beigetragen, dass heute, da ohne den Beitrag der Wissenschaft politische Gestaltung weniger den je möglich erscheint, das Vertrauen in die Wissenschaft – verglichen mit den „wissenschaftsgläubigen“ sechziger Jahren – spürbar abgenommen hat. Durch die kontroverse Inanspruchnahme von Expertise entlang der politischen Konfliktlinien hat Politikberatung nicht nur und nicht so sehr zu einer Verwissenschaftlichung der Politik geführt, als vielmehr die Politisierung der Wissenschaft zur Folge gehabt. Der Nimbus von Unabhängigkeit, Überparteilichkeit und sachlich unanfechtbarer Überlegenheit, der die wissenschaftliche Expertise

37 Wollmann, Hellmut, Verwaltungspolitische Reformdiskurse – zwischen Lernen und Vergessen, Erkenntnis und Irrtum, in: Edeling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter (Hrsg.), Wissensmanagement in Politik und Verwaltung. Wiesbaden 2004, S. 17-36.

38 Weingart, Die Stunde der Wahrheit, Kap. 4.

39 Vgl. auch Weingart, Peter, Scientific expertise and political accountability, paradoxes of science in politics, in: Science and Public Policy 26 (1999), S. 151-161, hier S. 158; vgl. auch Kleimann, Bernd, Das Dilemma mit den Experten – Ein Expertendilemma, in: Nennen, Heinz-Ulrich/Garbe, Detlef (Hrsg.), Das Expertendilemma. Zur Rolle wissenschaftlicher Gutachter in der öffentlichen Meinungsbildung. Berlin/Heidelberg/New York 1996, S. 183-215.

noch in den sechziger Jahren oft umgab, erlitt dadurch erhebliche Einbußen.⁴⁰

Die allgemeinen Entwicklungslinien, die hier nachgezeichnet wurden, bleiben in vielem jedoch zu abstrakt, um die konkreten Chancen, Risiken und Nebenwirkungen erkennbar zu machen, die mit der Interaktion von Wissenschaft und Politik verbunden waren. Wenn im folgenden in einem zweiten Schritt versucht werden soll, das Verhältnis von Wissenschaft und Politik für ein wichtiges politisches Teilfeld zu untersuchen, so geschieht dies mit der doppelten Perspektive, einerseits etwas näher an die konkreten Ausprägungen des Beziehungsgeflechts heranzugelenken, die akteurszentrierte Perspektive andererseits aber auch durch eine wissenssoziologische und wissenspolitologische ergänzen zu können. Die thematische Blickverengung stellt so eine größere Tiefenschärfe in Aussicht.

Als Untersuchungsfeld dient dabei die Bildungspolitik, als Betrachtungszeitraum die Periode von den späten fünfziger bis zu den frühen siebziger Jahren. Die Aufmerksamkeit gilt somit der Ära des bundesdeutschen „Bildungsbooms“, einer zeithistorischen Umbruchphase, in der das Bildungswesen von enormen Expansionstendenzen, heftig pulsierenden Reformdebatten und wachsenden politischen Spannungen beherrscht wurde.⁴¹ Der beschleunigte Wandel nicht nur des Bildungsverhaltens, sondern auch der Bildungspolitik und der Bildungsstrukturen, wie er in jenen Jahren zu beobachten war, wirft die Frage auf, in wie weit die Neuausrichtung der politischen Prozesse und Programmatiken, die damit zusammen hing, auf kognitiven Horizontverschiebun-

40 Vgl. auch *Rudloff, Wilfried*, Einleitung: Politikberatung als Gegenstand historischer Betrachtung. Forschungsstand, neue Befunde, übergreifende Fragestellungen, in: *Fisch/Rudloff, Experten und Politik*, S. 13-57, hier S. 31 f. und 50 f.

41 Als Gesamtdarstellungen bisher v.a. *Hüfner, Klaus/Naumann, Jens*, Konjunkturen der Bildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Band I, Der Aufschwung (1960-1967). Stuttgart 1977; *Hüfner, Klaus/Naumann, Jens/Köhler, Helmut/Pfeffer, Gottfried*, Hochkonjunktur und Flaute, Bildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1967-1980. Stuttgart 1986; *Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte*. Bd. VI, 1945 bis zur Gegenwart. Erster Teilband, Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. von *Führ, Christoph/Furck, Carl-Ludwig*, München 1998; *Friedeburg, Ludwig von*, Bildungsreform in Deutschland. Geschichte und gesellschaftlicher Widerspruch. Frankfurt a.M. 1992.

gen, genauer: auf wissenschaftlich gestützten Umschichtungen politischer Leitorientierungen beruhte.

Die Bildungspolitik bietet sich als Untersuchungsfeld aber auch deshalb an, weil sie eines der maßgeblichen Experimentierfelder darstellte, auf denen in den sechziger und siebziger Jahren versucht wurde, den Austausch von Wissenschaft und Politik auf eine neue Grundlage zu stellen.⁴² Damit unmittelbar verbunden ist dann die überwältigende Frage nach den Elementen einer institutionellen Neugestaltung des Politikfeldes, nach Veränderungen der Akteurskonstellationen und institutionell vermittelten Spielregeln.

Hinzu kommt schließlich noch ein Drittes. Die Überzeugung, mit dem Eintritt in das „wissenschaftlich-technische Zeitalter“ die Schwelle zu einer Ära überschritten zu haben, die völlig neue Anforderungen an die Wissenschafts- und Bildungspolitik stellte, erlangte seit den späten fünfziger Jahren den Charakter eines politischen Gemeinplatzes. Die Wissenschaft, so las man im ersten Bundesforschungsbericht von 1965, könne als „Pyramidenspitze“ verstanden werden, die auf einem weit gefächerten Bildungswesen ruhe, ein hoher Stand der Wissenschaft stehe in einem engen Zusammenhang mit einem hohen Stand des Bildungswesens.⁴³ Im Einklang mit der Zeitdiagnose einer Verwissenschaftlichung fast aller Lebensbezüge führten Diagnosen dieser Art, die die Wissenschaften zum maßgeblichen Orientierungspunkt des gesamten Bildungswesens erklärten, auch zu einer Neubestimmung des Bildungsbegriffs. Wenn im „Strukturplan“ der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates (1970), einem der zentralen Dokumente der bundesdeutschen Bildungsreformdebatte, zu lesen war: „Die Bedingungen des Lebens in modernen Gesellschaften erfordern, dass die Lehr- und Lernprozesse wissenschaftsorientiert sind“, so lag dem die Annahme zugrunde, „dass mit der zunehmenden Verwissenschaftli-

42 Vgl. *Rudloff, Wilfried*, *Wieviel Macht den Räten? Politikberatung im bundesdeutschen Bildungswesen von den fünfziger bis zu den siebziger Jahren*, in: *Fisch/Rudloff, Experten und Politik*, S. 153-188.

43 Bericht der Bundesregierung über den Stand und Zusammenhang aller Maßnahmen des Bundes zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung mit einer Vorausschau des Bedarfs an Mitteln des Bundes für 1966 und 1968 (Bundesbericht Forschung I). Bonn 1965, S. 27; zum Hintergrund vgl. für die Forschungspolitik auch *Bähr, Johannes*, „Die amerikanische Herausforderung“. *Anfänge der Technologiepolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 35 (1995), S. 115-130.

chung der Welt die Wissenschaft einen neuen Stellenwert bekommt und dass von da aus Denkformen und Lebensformen der modernen Gesellschaft entwickelt werden müssen, die diesen Tatsachen Rechnung tragen⁴⁴ – eine Prämisse, die nun nicht mehr nur für die Gymnasien allein zu gelten hatte, sondern als didaktisches Prinzip allen Schultypen gemeinsam und „auf jeder Alterstufe“ gültig sein sollte.⁴⁵

Gleich auf mehrfache Weise, so konnte also der Eindruck entstehen, war das Bildungswesen in den Sog jener Verwissenschaftlichungsprozesse geraten, die von vielen Beobachtern als eigentliche Signatur der Epoche verstanden wurden. Das Bildungswesen stand im Begriff, zum Abbild einer zunehmend von den Wissenschaften beherrschten Welt zu werden. Nicht nur wurden die Wissensbasis und der Akteursrahmen des politischen Prozesses tendenziell „verwissenschaftlicht“, auch die inhaltliche und didaktische Bestimmung des Bildungsbegriffs wurde von der Maxime der Verwissenschaftlichung erfasst. War dies, so ist also zu fragen, eine zutreffende Beobachtung und wenn ja, in welchem Maße war sie das?

III. Institutioneller Gestaltwandel der Bildungspolitik

Wenden wir uns dem Themenfeld zunächst von seinen institutionellen Grundkoordinaten her zu. Welche Veränderungen lassen sich auf der Ebene der Akteurskonstellationen und der institutionellen Rahmenbedingungen beobachten? Die Frage soll hier vor allem unter dem Ge-

44 Arbeitspapier Prof. *Dahrendorf*, „Die Verbindung von Gleichheit und Qualität“ und Ergebnis der Erörterungen über den Entwurf auf der 4. Sitzung des Strukturausschusses am 16./17.12.1966, S. 41, BAArch N 1393 (hier die Diskussionsergebnisse); Deutscher Bildungsrat, Strukturplan für das Bildungswesen. Stuttgart 1970, S. 33.

45 Vgl. auch *Hoffmann, Dietrich*, Die Transformationen des Bildungsbegriffs in der Epoche der Bildungsreform, in: ders./Heid, Helmut (Hrsg.), Bilanzierungen erziehungswissenschaftlicher Theorieentwicklung. Erfolgskontrolle durch Wissenschaftsforschung. Weinheim 1991, S. 89-117; *Engelhardt, Sabine*, Von der Volkstümlichen Bildung zum Wissenschaftsorientierten Lernen. Untersuchungen zum Wandel des Bildungsbegriffs. Göttingen 1988; als kritische Stimme, *Flitner, Wilhelm*, Verwissenschaftlichung der Schule?, in: Zeitschrift für Pädagogik 23 (1977), S. 947-955.

sichtspunkt erörtert werden, auf welche Weise die Wissensbasis staatlichen Handelns verändert wurde.

1. Sofern der Gestaltwandel des Politikfeldes seinen Niederschlag auch auf der Ebene der Ministerialbürokratie fand, lag die wichtigste Neuerung darin, dass seit der Mitte der sechziger Jahre in nahezu allen Kultusministerien Planungseinheiten entstanden, meist kombiniert mit einer Erweiterung der bildungsstatistischen Kompetenz der Ministerien. Bildungsverwaltung sollte nicht mehr nur Vollzugsverwaltung sein, ausgerichtet an den Problemen der Gegenwart, sondern auch planende Verwaltung, orientiert an den zu Erfordernissen der Zukunft. Das bedeutete zugleich, dass die Kapazitäten zur Informationsverarbeitung ausgebaut werden mussten. Bei den neuen Planungseinheiten handelte es sich mal um eigene Abteilungen, mal auch nur um Referate, in Niedersachsen 1970 um einen unmittelbar der Spitze des Hauses unterstellten Planungsstab.⁴⁶ Neben den nach wie vor das Feld beherrschenden Juristen und Pädagogen hielten dort nun vereinzelt auch Soziologen, Ökonomen oder Statistiker Einzug. Der Auf- und Ausbau ministerieller Planungskapazitäten erfolgte keinesfalls nach einem klar erkennbaren parteipolitischen Zuordnungsmuster, etwa in dem Sinne, dass die bisher dem Planungsgedanken unbefangener gegenüber stehenden Sozialdemokraten Schrittmacherdienste übernommen hätten. Vorreiterland der Bildungsplanung war vielmehr das CDU-geführte Baden-Württemberg, wo Wilhelm Hahn 1964 die Errichtung einer Planungsabteilung zur Bedingung für die Übernahme des Kultusministeriums gemacht hatte, während das hessische Kultusministerium, mit Berlin die Speerspitze sozialdemokratischer Bildungsreform, noch fünf Jahre später lediglich über ein Referat für Bildungsstatistik (mit einem Referenten und zwei Sachbearbeitern) verfügte und erst jetzt dazu

46 Sekretariat der KMK, Bildungsplanung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Planungsmaßnahmen im Zeitraum 1.5.67 – 31.7.68, 21.5.69, Bayerisches Hauptstaatsarchiv (= BayHStA) MK 66015; *Knut Nevermann*, Vorlage für die zweite Sitzung des Ausschusses „Organisation und Verwaltung im Bereich des Bildungswesens“, 4.2.1971, S. 13 ff., BArch B 251/416; *Kudera, Sabine*, Wissenschaft und planende Verwaltung. Zur Organisation des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt a.M./München 1976, S. 245 ff.; zur Planungsorganisation vgl. auch *Boehm, Ullrich/Rudolph, Hedwig*, Kompetenz- und Lastenverteilung im Schulsystem. Analyse und Ansätze zur Reform. Stuttgart 1971, S. 30 ff.

übergang, eine eigene Planungsabteilung zu errichten.⁴⁷ Auch das Sekretariat der KMK wurde etwa zur gleichen Zeit ausgebaut, um in Aufgabenbereichen wie der Statistik und Vorausberechnung oder der Dokumentation und Auswertung bildungspolitischen Schrifttums den merklich gestiegenen Anforderungen besser gerecht werden zu können.

2. Ebenso bedeutsam wie die Herausbildung neuer in-house-Ressourcen durch die Ministerialbürokratie war die Flankierung der herkömmlichen Entscheidungsvorbereiter durch externe Sachverständigengremien. Der Eindruck konnte entstehen, als würden zentrale Funktionen politischer Programmformulierung zunehmend an Expertenkommissionen unterschiedlichster Couleur abgetreten. Wie im bundesdeutschen Beiratswesen die Regel handelte es sich dabei keineswegs immer nur um rein aus Wissenschaftlern gebildete Gremien.⁴⁸ Die Zusammensetzung dieser Gremien variierte vielmehr im vierfachen Bezugsrahmen von a) Wissenschaften, b) Verwaltung, c) Professionsvertretern und d) gesellschaftlichen Gruppen. Mit der unterschiedlichen Rekrutierung korrespondierte eine je unterschiedliche Ausrichtung der Denkstile, Wissensbestände und Erfahrungshorizonte. Für die Curriculumentwicklung zum Beispiel sind je nach Verteilung der entsprechenden Schwergewichte die Idealtypen eines „scientistischen“, „bürokrati-

47 Staatssekretärin *Hamm-Brücher*, Vermerk 14.4.1969, Archiv des Instituts für Zeitgeschichte (= Archiv IfZ) ED 379/22; Hessisches Kultusministerium, Geschäftsverteilungsplan 1.7.1967, HHStA 504/1b; Hessisches Kultusministerium, Organigramm zum Geschäftsverteilungsplan vom 1.5.1972, HHStA 504/1a; zu Baden-Württemberg vgl. bereits Kultusminister *Storz*, Kanzleiverfügung betr. Einrichtung eines Referates „Bildungsplanung“, 24.4.1964, Hauptstaatsarchiv Stuttgart (= HStAst) EA 3/505/Bü 504/1; vgl. auch *Piazolo, Paul Harro*, Zehn Jahre Bildungsreform – Aspekte der Zukunft. Zur Bildungspolitik von Kultusminister Professor Dr. Wilhelm Hahn, in: *Bildungspolitik mit Ziel und Maß. Wilhelm Hahn zu seinem zehnjährigen Wirken gewidmet*. Stuttgart 1974, S. 215-250, hier S. 218 f.

48 Zu diesem Problemkomplex vgl. etwa die Überlegungen von *Brohm, Winfried*, Sachverständige und Politik, in: *Schnur, Roman* (Hrsg.), *Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag*, München 1972, S. 37-75, bes. S. 40 f.; *ders.*, Sachverständige Beratung des Staates, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, *Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes*, Heidelberg 1987, S. 207-248, S. 217 ff.

schen“ und demokratisch-partizipativen Ansatzes unterschieden worden.⁴⁹

Verwaltungsexterne Sachverständigengremien zu berufen war in der Bildungspolitik nichts vollends Neues. Im Hamburg beispielsweise war bereits 1953 eine „Unabhängige Kommission“ eingesetzt worden, die unter dem maßgeblichen Einfluss des Pädagogen Wilhelm Flitner die Frage einer Neuordnung des Schulwesens aus dem Parteienstreit befreien sollte.⁵⁰ Schon hier war zu erkennen gewesen, dass eine Hauptfunktion der Kommissionen darin liegen sollte, im Medium einer möglichst politikfernen Sachrationalität einen nicht-parteilichen Konsens zu erzeugen. Mit dem gesteigerten Reformdruck, der sich in den sechziger Jahren ausbreitete, stieg dann auch die Bereitschaft, in Gestalt solcher Kommissionen auf kognitive Ressourcen außerhalb der Verwaltung zurückzugreifen.

Nehmen wir als Beispielland zunächst Nordrhein-Westfalen, um einen Eindruck davon zu geben, welche labyrinthischen Gremienstrukturen auf Länderebene dabei entstehen konnten. 1967 wurde hier ein Planungsbeirat für die Entwicklung des Hochschulwesens ins Leben gerufen, der unter dem zeitweiligen Vorsitz des Soziologen Helmut Schelsky tagte. Die Gründung neuer Hochschulen, an bedeutsamsten in Bochum und Bielefeld, war zum Teil schon vorher durch Gründungsbeiräte namhafter Hochschullehrer vorbereitet worden. Ein Beirat für die Studienreform wurde 1971 beauftragt, Zielvorstellungen für die Studienreform zu erarbeiten. Im Bereich des Schulwesens wurden Sachverständigenkommissionen ernannt, um ein Konzept für die Neuordnung der Hauptschule zu entwickeln oder ein Modellversuchsprogramm zur Integration von beruflichem und allgemeinbildendem Schulwesen zu entwerfen. Ein „Beirat Lernziele“ nahm sich des vielerörterten Problems lernzielorientierter Curricula an, eine Kommission von Wissenschaftlern, Lehrern und Verwaltungsbeamten entwarf Richtlinien für das Curriculum der Orientierungsstufe. Weiterhin richtete das Kultusministerium Forschergruppen ein, die mit der wissenschaftlichen Begleitung von Schulversuchen beauftragt wurden, erstmals 1967/68 für die Hauptschule, dann für die Gesamtschule und schließlich noch

49 *Flehsig, Karl-Heinz/Haller, Hans-Dieter*, Entscheidungsprozesse in der Curriculumentwicklung. Stuttgart 1973, S. 104 ff., dort auch, S. 41 ff., einige empirische Daten zur Empirie der Lehrplanentwicklung.

50 Vgl. Hamburger Gutachten zur Schulreform, in: Zeitschrift für Pädagogik 1 (1955), S. 165-184.

für weitere Reformbereiche. Hinzu traten zahlreiche Lehrplankommissionen, besonders umstritten darunter eine, die zur Erarbeitung von Richtlinien für den Politikunterricht eingesetzt worden war.⁵¹ Bei all diesen Gremien gingen wissenschaftliche Denk- und Begründungsansätze fließend – nie jedoch ungefiltert – in die politische Entscheidungsvorbereitung ein, bei allen traten explorative, konzeptionelle, evaluative, integrative und legitimatorische Funktionen in ein jeweils eigenes Mischungsverhältnis.

Ein systematischer noch angelegtes Gefüge externer Politikberatung wurde in Baden-Württemberg errichtet. Kaum dass er im Amt war, rief hier Kultusminister Hahn 1964 einen „Beirat für Bildungsplanung“ ins Leben. Unter souveräner Vernachlässigung parteipolitischer Affinitäten wurden zu dessen Mitgliedern unter anderem der Soziologe Ralf Dahrendorf, der Philosoph Georg Picht, der Ökonom Gottfried Bombach und der Pädagoge Andreas Flitner berufen – gewichtige Stimmen aus dem wachsenden Chor der bildungspolitischen Kritiker und Reformbefürworter.

Die Lebenskurve des Beirats war charakteristisch für den Auf- und Abschwung der bildungspolitischen Sachverständigenkultur. Anfänglich sah es durchaus danach aus, als würde er sich zur zentralen Konzept-schmiede baden-württembergischer Bildungspolitik entwickeln. Selbst Georg Picht, Autor der fulminanten Artikelserie „Die deutsche Bildungskatastrophe“ (1963/64), gab sich eine Zeitlang der trügerischen Hoffnung hin, endlich den Ansatzpunkt für jene grundlegenden Reformen gefunden zu haben, denen er sich verschrieben hatte: „Das Erfreulichste von allem, was ich tue“, schrieb er 1965 an einen Freund, „ist meine Tätigkeit im kulturpolitischen Beirat des Stuttgarter Ministeriums. Hier wird in aller Stille und unter sorgfältiger Vermeidung der großen Glocke die komplette Durchführung meiner Vorschläge für das Land Baden-Württemberg vorbereitet.“ Es habe den Anschein, als

51 Hierzu u.a. *Gagel, Walter/Schörken, Rolf* (Hrsg.), *Zwischen Politik und Wissenschaft. Politikunterricht in der öffentlichen Diskussion*. Opladen 1975; vgl. ansonsten an Stelle vieler Einzelnachweise: *Schulforschung und Schulreform. Ein Gespräch mit Ministerialrat Dr. Spies, Düsseldorf*, in: *Bildung und Erziehung* 26 (1973), S. 56-65; *Spies, Werner*, *Staatliche Curriculumreform in Nordrhein-Westfalen*, in: *Frey, Karl* (Hrsg.), *Curriculum-Handbuch*. Bd. I. München/Zürich 1975, S. 315-323; *ders.*, *Wissenschaftlich gelenkte Bildungspolitik?* in: *Haller, H.-D./Lenzen, D.* (Hrsg.), *Wissenschaft im Reformprozess. Aufklärung oder Alibi?* (Jahrbuch für Erziehungswissenschaft 1977/78). Stuttgart 1977, S. 167-183.

würde es „mit einiger Wahrscheinlichkeit gelingen [...], das Rad von hier aus in Bewegung zu setzen. [...]. Für mich ist es [...] eine [...] manchmal ganz atemberaubende Erfahrung, zu sehen, wie Dinge, die ich mir hier an meinem Schreibtisch ausgedacht habe, nun tatsächlich in die Praxis umgesetzt werden.“⁵² Auch wenn der Beirat samt seiner Untergremien zunächst manches bewirkte, sollte sich die Anfangseuphorie indes nicht allzu lange halten. Die Ministerialbürokratie gewann bald die konzeptionelle Oberhand zurück, die politischen Widerstände, mit denen ein auf unmittelbare Wirksamkeit bedachtes Gremium stets rechnen musste, waren immer deutlicher zu verspüren. Die CDU-Fraktion im Landtag fühlte sich an den Rand gedrängt und murrte auf,⁵³ der Rechnungshof sah sich 1969 zu der Mahnung veranlasst, es könne wohl nicht angehen, „in Gestalt von Beiräten, Kommissionen, Gutachtern und Forschungsgruppen ständig eine Art Nebenministerium zu unterhalten, für das Kosten in Höhe von fast 90% der Bezüge der höheren Beamten des ganzen Ministeriums erwachsen.“⁵⁴ Ein Reformmodell wie Dahrendorfs „Hochschulgesamtplan“, unter den Empfehlungen des Beirats das Konzept mit der größten öffentlichen Resonanz, wurde im Zuge des politischen Aneignungsprozesses durch das Ministerium immer mehr verwässert, ehe Hahn es dann vorzog, ganz davon Abstand zu nehmen.⁵⁵ 1968, als seine zweite Amtsperiode begann, war es um den Beirat bereits wieder recht still geworden, und es war nur allzu offenkundig, dass Kultusminister Hahns anfängliches Interesse, sich von externen Sachverständigen beraten zu lassen, weitgehend verflogen war. Wie vor ihm schon Dahrendorf schied Picht deshalb aus, Andreas Flitner beklagte sich beim Kultusminister, dass

52 Georg Picht an Heinrich Westphal, 12.8.1965, BArch N 1225/167.

53 Vorsitzender der CDU-Landtagsfraktion *Camill Wurz* an Kultusminister Wilhelm Hahn, 23.3.1967, Archiv der christlichen Demokratie (= AcdP) 01-392-002/1; Wilhelm Hahn an *Camill Wurz*, 14.4.1967, *ibid.*

54 Denkschrift des Rechnungshofes zur Landeshaushaltsrechnung (Auszug), S. 61, HStAst EA 1/924/4016/I.

55 *Rudloff, Wilfried*, Bildungsplanung in den Jahren des Bildungsbooms, in: Frese, Matthias/Paulus, Julia/Teppe, Karl (Hrsg.), *Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik*. Paderborn u.a. 2003, S. 259-282, hier S. 278 f.; *Heymann, Klaus-Dieter/Karcher, Wolfgang* (Hrsg.), *Das Scheitern der Hochschulreform. Fallstudien zur Gesamthochschulplanung in Baden-Württemberg 1968-1975*, Weinheim/Basel 1976.

eine gemeinsame Beratung über die wesentlichen Fragen ministerieller Politik kaum mehr stattfindet.⁵⁶

Die Bildungspolitik war inzwischen in eine ausgesprochene Konfliktperiode eingemündet, die Möglichkeitsräume unabhängiger Beratung wurden dadurch nicht unerheblich eingeengt. Das Ministerium hatte nach einer anfänglichen Tast- und Suchphase seine eigenen Vorstellungen davon entwickelt, was unter Bildungsreform zu verstehen war. Wie sich auch hier zeigen sollte, lagen in der take-off-Phase eines Reformzyklus, wenn die Grenzen des programmatischen Suchauftrags noch offener waren (und die politische Marschroute in vielem noch unklar), die Bedingungen für eine selbständige wissenschaftliche Beratung günstiger als in fortgeschrittenen Stadien, in denen politische Schließungsprozesse mit kommunikativer Schließung einhergehen konnten.

3. Von den Beratungsgremien auf Länderebene zu unterscheiden sind die großen, Bund und Länder übergreifenden Beratungsgremien, insbesondere der „Wissenschaftsrat“ (gegr. 1957) und der Deutsche Bildungsrat (1965-1975). Ihnen war in den fünfziger Jahren bereits der „Deutsche Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen“ (1953-65) vorausgegangen. Zu unterscheiden sind sie schon deshalb, weil in ihrem Funktionsbild die Komponente eines föderalen Klammerelements eine ganz wesentliche Rolle spielte. Wie der Ausbau des Bundesministeriums für wissenschaftliche Forschung zum Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft verkörperten die genannten Beratungsgremien den Wandel zum kooperativen Föderalismus. Der Bund kaufte sich zunehmend in die Bildungspolitik ein, was ihm durch eine Grundgesetzänderung 1969 erleichtert wurde; derweilen sorgten Wissenschaftsrat und Bildungsrat gemeinsam dafür, dass sich das programmatische Schwergewicht der bildungspolitischen Debatte auf die Bundesebene verschob.⁵⁷

56 A. Flitner an W. Hahn, 4.12.68, BArch N 1225/139.

57 Raschert, Jürgen, Bildungspolitik im kooperativen Föderalismus. Die Entwicklung der länderübergreifenden Planung und Koordination des Bildungswesens der Bundesrepublik Deutschland, in: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung (Hrsg.), Bildung in der Bundesrepublik Deutschland. Daten und Analysen. Bd. 1, Entwicklungen seit 1950, Reinbek bei Hamburg 1980, S. 103-215.

Noch jüngst sind die beiden Gremien von historischer Seite als Musterbeispiele für die angedeutete Hochkonjunktur wissenschaftlicher Politikberatung in den sechziger Jahren angeführt worden.⁵⁸ Dazu muss nun freilich gesagt werden, dass der Wissenschaftsrat mehr noch denn als Institution wissenschaftlicher Politikberatung als Selbststeuerungsorgan professioneller Eliten in einem stark auf Autonomie bedachten gesellschaftlichen Teilsystem verstanden werden kann. Der Umstand, dass er sich zu großen Teilen aus Wissenschaftlern zusammensetzte, verbürgt noch keine wissenschaftliche Politikberatung, und nicht Hochschulforschung, also Forschungen über Hochschulen, war die Wissensbasis, auf deren Grundlagen er seine Empfehlungen aussprach, sondern das erfahrungsgestützte Binnenwissen einer Profession mit eminenter Vetoposition in ihrem Handlungsfeld. Das unterschied den Wissenschaftsrat vom Bildungsrat,⁵⁹ dem es ungleich mehr um eine wissenschaftliche Vorklärung seiner Empfehlungen zu tun war und der sich, auch darin ganz anders, dadurch auszeichnete, dass in seinen Reihen die professionellen Leitakteure des zu regulierenden Handlungsfeldes – die Lehrer – keine bedeutsame Rolle spielten. Es ist unmittelbar einsichtig, dass dies wiederum schwerwiegende Folgen für die Umsetzungschancen des sachverständigen Ratschlags haben konnte und tatsächlich auch hatte.⁶⁰

Wir verzichten hier darauf, Binnengefüge, Arbeitsstil und Funktionsweise beider Gremien einer näheren Betrachtung zu unterziehen. Die spezifische Verschränkung einer primär mit Wissenschaftlern besetzten „Bank“ mit einer Regierungs- und Verwaltungs“bank“ ist immer wieder als tragendes Gestaltungsprinzip der Gremienarchitektur beider Räte hervorgehoben worden, wobei diese Formgebung im Falle des Wissenschaftsrats weit konsequenter durchgeführt wurde als im Falle des Bildungsrats. Wenn beide Gremien mithin durch eine Mischverfassung von Wissenschaft, Verwaltung und zusätzlich „Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens“ ausgezeichnet waren, ließ dies erneut erkennen, dass es sich um Instrumente handelte, die ihre Existenz nicht le-

58 *Metzler*, Konzeptionen, S. 164 ff. und 181 ff.

59 *Becker, Hellmut*, The Case of Germany: Experiences from the Education Council, in: *Husén, Torsten/Kogan, Maurice* (Hrsg.), *Educational Research and Policy. How do they Relate?* Oxford u.a. 1984, S. 103-119; vgl. auch allg. *ders.*, Der Bildungsrat. Bildungsplanung als Lernprozess, in: *Neue Sammlung* 10 (1970), S. 1-18.

60 Vgl. *Rudloff*, Wieviel Macht den Räten? (mit weiteren Literaturangaben).

diglich dem Expertenstatus ihrer Mitglieder verdankten. Politikberatung diente vielmehr ganz wesentlich auch dem Zweck, in der vermeintlich ideologiefernen Sphäre sachverständig-wissenschaftlicher Rationalität eine Plattform zur Auslotung von Konsenschancen zu errichten, für die unter der Vorherrschaft parteipolitischer Rationalitätskriterien weitaus geringere Aussichten zu bestehen schienen. Gegenüber der KMK mit ihrer Tendenz zu einer lediglich negativen Koordination stand die institutionalisierte Sachverständigenkultur für eine Politik positiver Koordination. Sie bildete ein wichtige Stütze zur Absicherung verhandlungsdemokratischer Operationslogiken. Aber das schloss, wie noch zu sehen sein wird, keineswegs aus, dass sie gleichzeitig eben auch materielle Vermittlungsstrukturen zwischen dem Reich der Wissenschaft und der Sphäre der Politik schufen. Mit Luhmann gesprochen: sie irritierten nicht nur, sondern erzeugten auch Resonanz.

4. Zum Gestaltwandel des bildungspolitischen Akteursrahmens gehörte schließlich, dass die Bildungsforschung selbst weit stärker als zuvor zu einem aktiven und eigenständigen bildungspolitischen Akteur wurde. In den Augen einer in den sechziger Jahren nachrückenden Generation jüngerer (und wissenschaftsnäherer) Bildungspolitiker sollten Bildungsforschung, Bildungsplanung und Bildungspolitik zu einer neuartigen konsekutiven Handlungskette zusammenwachsen. Erst „auf wissenschaftlich fundierten Forschungsergebnissen lassen sich eine langfristige Bildungsplanung und langfristig angelegte bildungspolitische Entscheidungen aufbauen“, erläuterte Wilhelm Hahn dem CDU-Bundestag 1965.⁶¹ Auch wenn die politischen Verantwortungsstrukturen damit nicht eigentlich in Frage gestellt werden sollten, gewann Bildungsforschung so doch einen neuen politischen Gehalt und ihr institutioneller Ausbau besonderes Gewicht. Ein bekannter Erziehungswissenschaftler, mit dem Beratungsgeschäft aufs engste vertraut, bemerkte Anfang der siebziger Jahre, erstmals in der Geschichte des deutschen Bildungswesens würden „Innovationen bis ins einzelne geplant, sollen schulorganisatorische Änderungen unter Berücksichtigung aller Bedingungsfaktoren und Nebenwirkungen berechnet, sollen neue Unterrichtsgebiete durch vorgängige Theorie, durch Experiment und

61 13. CDU-Bundesparteitag Düsseldorf, 28.-31. März 1965. Niederschrift. Bonn 1965, S. 530.

Erfahrungskontrolle eingeführt werden.“⁶² Der Nachfrageboom nach wissenschaftlicher Expertise, der hieraus resultierte, erwies sich als bedeutsamer Antriebsfaktor für die Expansion der wissenschaftlichen Infrastrukturen. Am stärksten galt dies für die außeruniversitären Einrichtungen, an denen weit mehr als an den Hochschulen die Voraussetzungen für längerfristige Forschungsvorhaben gegeben zu sein schienen.⁶³ 1963 gab es auf dem Feld der Bildungsforschung sieben solche Einrichtungen mit einem Finanzvolumen von 6 Millionen DM, 1972, knapp zehn Jahre später, waren es 25 mit einem Finanzvolumen von 96 Millionen DM, also dem Sechzehnfachen.⁶⁴ Ließen sich die neuen Planungseinheiten als „Brückenköpfe“ der Verwaltung gegenüber der Wissenschaft verstehen, so die Forschungsinstitute als „Brückenköpfe“ der Wissenschaft gegenüber der Verwaltung.⁶⁵

Zur Verdeutlichung greifen wir erneut ein Beispiel heraus. Die Geburt der „Bildungsforschung“ aus dem Geist der Politikberatung verkörperte wie kein zweites Forschungsinstitut das 1963 in der Max-Planck-Gesellschaft gegründete Berliner Institut für Bildungsforschung (schon der auf interdisziplinäre Zusammenarbeit zielende Terminus „Bildungsforschung“ war neu und überhaupt erst aus Anlass der Institutsgründung geprägt worden). Die Gründungsidee beruhte ganz wesentlich auf der Überzeugung, dass Bildungspolitik ohne den Beistand der Bildungsforschung Stochern im Nebel sein müsse. Für Hellmut Becker, den Gründungsdirektor, stand fest, dass künftig „die Qualität der Bildungspolitik nicht von Wahlen und personellen Entscheidungen, sondern vom Ausbau der Forschung“ abhing. Friedrich Edding, Vorreiter des bislang in der Bundesrepublik noch unbekanntes Fachs der Bil-

62 Herwig Blankertz in seiner überarbeiteten Münsteraner Antrittsvorlesung von 1970, zit. nach *Keiner, Dieter*, Erziehungswissenschaft und Bildungspolitik. Frankfurt a.M. u.a. 1998, S. 17.

63 Vgl. dazu grundsätzlich *Mitter, Wolfgang*, Außeruniversitäre Erziehungswissenschaft im internationalen Vergleich, in: Geißler, Gert/Wiegmann, Ulrich (Hrsg.), Außeruniversitäre Erziehungswissenschaft in Deutschland. Versuch einer historischen Bestandsaufnahme. Köln/Weimar/Wien 1996, S. 1-13.

64 *Edding, Friedrich/Hüfner, Klaus*, Probleme der Organisation und Finanzierung der Bildungsforschung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Roth, Heinrich/Friedrich, Dagmar (Hrsg.), Bildungsforschung. Probleme – Perspektiven – Prioritäten. Bd. 2, Stuttgart 1975, S. 419-453, hier S. 427 f. und 442 ff.

65 *Kudera*, Wissenschaft, S. 205.

dungsökonomie und Beckers baldiger Mitdirektor, dachte dem Institut die Rolle zu, die bislang undeutlichen Handlungsprämissen der Bildungspolitik umfassend aufzuhellen und so die Grenzen freizulegen, an denen „die messbaren Fakten und Kausalzusammenhänge aufhören und [...] Wertvorstellungen einzuwirken beginnen.“⁶⁶ Tatsächlich sollten Beratungsaufgaben im ersten Institutsjahrzehnt eine eminente Rolle spielen; im Beirat wurde berichtet: „Das Institut ist immer in hohem Grade von den Aufgaben der Politikberatung, insbesondere für den Bildungsrat, in Anspruch genommen.“⁶⁷

Die Konflikte, die sich in der Gründungsphase um das geplante Vorhaben entzündeten, sind in mehrfacher Hinsicht aufschlussreich. Ein Teil der Kultusminister befürchtete, die Bildungsforschung in einem Max-Planck-Institut zu institutionalisieren, müsse heißen, einen Autonomieverlust der Politik zu provozieren, weshalb der Plan in der KMK zunächst auf einigen Widerstand stieß.⁶⁸ Hinzu kamen massive Ab-

66 *Becker, Hellmut*, Sozialforschung und Bildungspolitik, in: Verhandlungen des vierzehnten Deutschen Soziologentages vom 20. bis 24. Mai 1959 in Berlin. Stuttgart 1959, S. 191-206, Zitat S. 203; *Friedrich Edding*, Gutachten zum Projekt eines Instituts für Bildungsforschung, April 1961, Archiv zur Geschichte der Max-Planck-Gesellschaft (= MPGA), GWS-Akten, unverzeichnet, IfB, Bd. 1.

67 Protokoll der Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats des MPI für Bildungsforschung am 15.10.1973, BArch B 138/36397; vgl. aber auch schon Protokoll über die Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats des Instituts für Bildungsforschung in der Max-Planck-Gesellschaft am 30.10.1967, S. 5, BArch N 1225/250; für eine detaillierte Darstellung der Vernetzung von IfB und Bildungsrat vgl. den ungezeichneten Aktenvermerk: Betr.: Institut für Bildungsforschung in der Max-Planck-Gesellschaft, 15.4.1970, BArch N 1225/246; vgl. auch *Raschert, Jürgen*, Der Deutsche Bildungsrat und das Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Funktionen und Probleme der Politikberatung, in: Das Institut für Bildungsforschung gestern – heute – morgen. Beiträge zum Symposium aus Anlass des 25jährigen Bestehens des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung am 11. November 1988. Berlin o.D., S. 13-17; *Naumann, Jens*, Zum Verhältnis von Politik und Forschung am Beispiel des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung, in: Burcher, Clemens (Hrsg.), Forschungspolitische Probleme und Strategien für die 80er Jahre. Erlangen 1984, S. 65-80; *Leschinsky, Achim*, Das Max-Planck-Institut für Bildungsforschung in Berlin, in: Geißler/Wiegmann, Außeruniversitäre Erziehungswissenschaft, S. 171-190.

68 Auszug aus der Niederschrift der 80. Plenarsitzung der KMK 9./10.2.1961, HStASt EA 13/Bü 201; Auszugsweise Abschrift des Protokolls über die 87. Plenarsitzung der KMK vom 22./23.3.1962, S. 14 ff., HHStA 504/6681;

wehrrreaktionen innerhalb der MPG selbst, wo von katholischer Seite in Zweifel gezogen wurde, dass auf einem Terrain, das so stark von überpositiven Wert- und Normbindungen her bestimmt war wie das Bildungswesen, eine wertfreie oder zumindest doch wertneutrale Forschung möglich und überhaupt auch nur erstrebenswert sei.⁶⁹ Bedenken solcher Art waren nicht vollends aus der Luft gegriffen. Der junge Ökonomen Carl Christian von Weizsäcker, ein Mitstreiter Hellmut Beckers, sah sich diesem gegenüber zu der zähneknirschenden Bemerkung veranlasst, „wie recht im Grunde die katholischen Bischöfe mit ihren Befürchtungen haben, weißt Du so gut wie ich. Wie so oft haben es auch diesmal [die] ärgsten Reaktionäre früher als die Halbkonservativen gemerkt, dass etwas gegen sie geplant ist.“⁷⁰ Wesentlich für unseren Zusammenhang ist jedoch die in den Gründungskontroversen zutage tretende Einsicht, dass eine klar erkennbare Demarkationslinie, an der die Wissenschaft endete und die Politik begann und sich wissenschaftlich generiertes Wissen von anderen Formen kognitiver Orientierung schied (Alltagstheorien, Erfahrungswissen, normative Bezüge, Weltanschauungselemente etc.), nicht immer leicht zu ziehen war. Von hier aus fiel dann bereits ein Licht auf jenes Phänomen des „boundary work“, das künftig am bildungspolitischen Grenzsäum von Wissenschaft und Politik verstärkt zu beobachten sein würde.⁷¹

Vormerkung Abt. II, Höhne, betr. Wissenschaftliche Erforschung des deutschen Bildungswesens etc., 9.6.1961, BayHStA MK 53214.

- 69 Die Widerstände im Senat der MPG gingen von Prälat Georg Schreiber aus, der auch die Heranziehung weiterer Gutachter aus dem Kreis katholischer Wissenschaftler bewirkte, vgl. Schreiber an den Präsidenten der MPG, A. Butenandt, 7.1.1961, MPGA, GWS-Akten unverzeichnet, IfB Bd. 1; Gutachten *Georg Schreiber*, Institut für Forschungen auf dem Gebiet des Bildungswesens, o.D., *ibid.*; *Joseph Höffner*, Gutachtliche Äußerung, 12.6.1961, *ibid.*; *Hans Peters*, Gutachtliche Äußerung, 15.5.1961, BArch N 1225/250; Allgemeine Bemerkungen zu einem „Institut für Forschungen auf dem Gebiet des Bildungswesens“, o.D., MPGA Abt. II/Rep. 43/ Ordner 1.
- 70 *C.Chr.v. Weizsäcker* an H. Becker, 31.5.1961, MPGA Abt. II/Rep. 43/ Ordner 1.
- 71 Hierzu grundsätzlich: *Thomas F. Gieryn*, Boundaries of Science, in: Sheila Jasanoff u.a. (Hrsg.), *Handbook of Science and Technology Studies*. Revised Edition, Thousand Oaks/London/New Delhi 2001, S. 393-443; ferner *Sheila Jasanoff*, *The fifth branch. Science advisers as policymakers*. Cambridge, Ma. 1990; *dies.*, *Contested Boundaries in Policy-Relevant Science*, in: *Social Studies of Science* 17 (1987), S. 195-230.

5. Der aktive Part des „change agent“, den die Bildungsforschung im politischen Innovationsprozess bald einzunehmen suchte, führte mit nur geringer zeitlicher Verzögerung zu einer weiteren Veränderung der Akteurskonstellationen, als nämlich die Mehrzahl der Länder dazu überging, eigene Länderinstitute für Bildungsforschung zu gründen.⁷² Je nach Perspektive, die man wählte, hatte diese Anlagerung von staatsnahen Forschungskapazitäten zwei Seiten: Was auf der einen Seite als ein weiterer Schritt angesehen werden konnte, die Verwaltung dadurch den Erfordernissen der Zeit anzupassen, dass man ihr einen eigenen wissenschaftlichen Apparat zuordnete, erschien auf der anderen Seite als Absetzungsbewegung von den gerade erst etablierten Formen der Zusammenarbeit: Politik und Ministerialbürokratie, so wollte es scheinen, waren bestrebt, bei der wissenschaftlichen Flankierung ihrer Entscheidungen größere Unabhängigkeit von der „freien“ Forschung zu erlangen. Ein erheblicher Teil der politisch relevanten Bildungsforschung wurde nun in der Tat in die Einflussphäre der Ministerialbürokratie überführt. Mitte der siebziger Jahre hatten die verwaltungsnahen Institute, was jedenfalls die finanziellen Ressourcen anging, den Stand der „freien“, öffentlich grundfinanzierten Forschungseinrichtungen außerhalb der Hochschulen bereits erreicht, bei auch weiterhin aufsteigender Linie.⁷³ Das auffälligste Beispiel war Bayern, wo bei der Errichtung eines ersten Staatsinstituts für Bildungsforschung und -planung 1966 auch der Gedanke eine Rolle spielte, ein föderales Gegengewicht zum politisch suspekten Berliner MPG-Institut zu schaffen.⁷⁴ Bis 1972 entstanden drei weitere bayerische Staatsinstitute für

72 *Frey, Karl*, Strukturwandel von Bildung und Bildungsforschung aufgrund der neuen ministeriumsnahen wissenschaftlichen Institute der Länder der Bundesrepublik Deutschland, in: *Bildung und Erziehung* 35 (1982), S. 75-83; *Westphalen, Klaus*, Reformpolitik durch Innovationsagenturen – Zur beratenden Funktion von Staatsinstituten, in: *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 27 (1979), S. 300-308.

73 *Weishaupt, Horst/Steinert, Brigitte/Baumert, Jürgen*, Bildungsforschung in der Bundesrepublik Deutschland – Ergebnisse einer Bestandsaufnahme, in: *Zeitschrift für internationale erziehungs- und sozialwissenschaftliche Forschung* 7 (1990), 223-259, bes. 235.

74 Niederschrift über die 5. Sitzung der Ständigen Kommission für Bildungsplanung im Bay. Staatsministerium für Unterricht und Kultus am 28.11. 1966, S. 5 f., BayHStA NL Böck 52/2; vgl. auch *Fritzsche, Volker*, Arbeitsweise und Forschungsprogramm des Staatsinstituts für Bildungsforschung und -planung in München, in: *Zeitschrift für Pädagogik* 16 (1970),

Frühpädagogik, Schulpädagogik und Hochschulplanung. Alle diese Institute waren als nachgeordnete Behörden dem Ministerium unterstellt und stimmten ihre Forschungsprogramme mit diesem ab. Auch wenn sich der Ministerialbürokratie mit den Staats- bzw. Landesinstituten größere Einfluss-, Lenkungs- und Kontrollmöglichkeiten als bei der Auftragsvergabe an „freie“ Forschungseinrichtungen boten, musste dies jedoch nicht unbedingt auch heißen, dass die wissenschaftliche Integrität der staatsnahen Institute in Frage stand. Die Koordination zwischen politischen Zielvorgaben und wissenschaftlicher Zweckforschung war jedoch ausgeprägter als in der „freien“ Forschung. Spannungen blieben gleichwohl nicht aus. Als der baden-württembergische Kultusminister Hahn den bildungspolitischen Kurs seines Hauses 1975 neu ausrichtete, schritt er zugleich zu einer Umgründung des dortigen Instituts für Bildungsplanung, bei der das Institut, das zuvor mit einer Gesamtschulstudie den Unwillen des Ministeriums erregt hatte, qua Personalaustausch (und Verkleinerung) wieder strenger auf Linie gebracht werden sollte.⁷⁵ In Berlin nahm der Direktor des Pädagogischen Zentrums 1970 unter anderem deshalb seinen Hut, weil er nicht hinnehmen wollte, dass sein Haus fortan alle Veröffentlichungen der zuständigen Senatsverwaltung zur Genehmigung vorlegen sollte.⁷⁶

Damit ist eine allgemeine Entwicklung angedeutet, die hier festgehalten werden soll: Das wissenschaftsimmanente Reputationssystem prämiert für gewöhnlich Originalität und Innovationsgehalt. Hat man es dabei mit einem noch vergleichsweise unbestellten Terrain zu tun wie eben der Bildungsforschung des Untersuchungszeitraums, schafft dies

S. 703-709; *Weinert, F.E./Simons, Heribert*, The State Institute for Educational Research and Planning, Munich, Germany, in: Centre for Educational Research and Innovation, Case Studies of Educational Innovation. Bd. 1, At the Central Level. Paris 1973, S. 449-518.

75 *Schmidt, Hans-Dieter*, Aufgaben und Struktur der neuen Landesstelle für Erziehung und Unterricht (LEU), in: *Lehren und Lernen* 1977, Heft 2, S. 15-20; zu den vorangegangenen Konflikten vgl. *Ingenkamp, Karlheinz*, Wie frei ist die erziehungswissenschaftliche Forschung in der Bundesrepublik, in: *Neue Sammlung* 17 (1977), S. 26-39; Hahn verwirft Gesamtschuluntersuchung, in: *Stuttgarter Zeitung*, 15.11.1975; Hahn: Bildungsplanungs-Institut erhalten, in: *Süddeutsche Zeitung*, 14.7.1976 (die CDU-Fraktion wollte das Institut gleich ganz abschaffen).

76 Pädagogisches Zentrum. Vive la liberté, in: *betrifft: erziehung* 2.5.1970, S. 7; *Furck, Carl-Ludwig*, Das Pädagogische Zentrum in Berlin – eine Verbindung von Wissenschaft und Praxis. Rückblick auf ein gescheitertes Projekt, in: *Jahrbuch für historische Bildungsforschung* 9 (2003), S. 269-282.

besondere Dynamiken, denn was als Normalwissenschaft im Sinne von Thomas Kuhn zu verstehen ist, scheint hier noch keineswegs ausgemacht. Solange der Innovationsbedarf der Politik hoch ist, wie in der Bildungspolitik der mittleren sechziger Jahre der Fall, mag es dabei zwar durchaus zu beträchtlichen Synergien zwischen beiden Funktionssystemen kommen. Das ändert jedoch nichts daran, dass die Politik nicht primär Innovativität honoriert, sondern politische Passfertigkeit. Eine Bildungsforschung im Einflusshorizont der Ministerialverwaltung schien dies eher zu verbürgen.

6. Von hier aus gelangt man dann zu einer weiteren Verschiebung des institutionellen settings der Bildungspolitik. Denn was gemeinhin als bildungspolitischer Gipfelpunkt des „kooperativen Föderalismus“ angesehen wird, die Bildung der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung 1970,⁷⁷ lässt sich im Nebeneffekt auch als der Versuch interpretieren, die herkömmlichen Muster der Politikformulierung – die politische Prerogative der ministeriellen Exekutive – wiederherzustellen. Das gilt jedenfalls insoweit, als in dem neuen Planungsgremium – das Kultusministerkonferenz, Wissenschafts- und Bildungsrat, Hochschulplanungsrat und sonstige Beratungs- und Koordinationsorgane durch seinen Auftrag überwölbte, einen gemeinsamen Masterplan für Bund und Länder zu entwerfen – die Ratio exekutiver Dominanz und parteipolitischer Profilierung von Anfang an bestimmend war. Dem entsprach ein Schließungsprozess im Hinblick auf die bildungspolitische Expertenkultur der vorangegangenen Jahre. Die Interaktion des rein aus Behördenvertretern gebildeten Gremiums mit externen Sachverständigen wurde minimiert, der bereitstehende Fundus an abrufbaren Informationen, Sach- und Methodenwissen blieb unausgeschöpft.⁷⁸

77 Zu dieser vgl. *Poepelt, Karin S.*, Zum Bildungsgesamtplan der Bund-Länder-Kommission. Die Einführung des Artikels 91 b in das Grundgesetz und der Prozess der Bildungsplanung für den Elementar-, Primär- und Sekundärbereich in der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung. Weinheim/Basel 1978; *Höhne, Ernst*, Der Neuaufbau des Schulwesens nach dem Bildungsgesamtplan der Bund-Länder-Kommission. Einführung in die Probleme und kritischer Kommentar, Bamberg 1972; *ders.*, Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung – ihre Gestalt und ihre Wirksamkeit, in: *Zeitschrift für Pädagogik* 20 (1974), S. 347-365.

78 *Mädling, Heinrich*, Infrastrukturplanung im Verkehrs- und Bildungssektor. Eine vergleichende Untersuchung zum gesamtstaatlichen Planungsprozess in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden 1978, S. 237 ff.

Die Logiken politischer Polarisierung traten wieder an die Stelle diskursiver Konsensfindung durch externe Sachverständige.

IV. Interaktionsformen

Akteurskonstellationen schaffen Kraftfelder, institutionelle Rahmenbedingungen einen Möglichkeitsraum für die Kommunikation zwischen Wissenschaft und Politik. Über die Nutzung dieser Handlungsumstände jedoch, die praktizierten Austauschformen und realen Transfers ist damit noch nicht allzu viel gesagt. Das verstärkte Auftauchen forschungs- und wissenschaftsnaher Akteure in der bildungspolitischen Arena kann ein Hinweis auf wirkungsträchtige Konstellationsverschiebungen sein, für sich genommen handelt es sich jedoch noch nicht um einen hinreichenden Beleg dafür, dass damit auch ein materieller Gestaltwandel der Bildungspolitik verbunden war. Einen Schritt weiter gelangt man, wenn man die spezifischen Interaktions- und Vermittlungsformen zwischen Wissenschaft und Politik genauer in den Blick nimmt, die zahlreichen Varianten grenzüberschreitender Kommunikation zwischen beiden Funktionssystemen. Sie bilden Knotenpunkte möglicher Vermittlung wissenschaftlich generierten Wissens in die Politik. Die Perspektive bleibt dabei vorerst akteursbezogen. Gleichzeitig zeigt sich jedoch, dass es neben Handlungstypen, die an einen persönlichen Agens gebunden sind, auch Austauschformen gibt, die stärker auf dem verselbständigten Wirken kognitiver Bestände fußen. Dies im Auge zu behalten bleibt wichtig, will man im weiteren Untersuchungsgang dann zu einer stärker lerntheoretisch und wissenspolitologisch fundierten Sichtweise vorstoßen.

Welche konkreten Interaktions- und Kommunikationsformen traten am Grenzsaum von Wissenschaft und Politik in Erscheinung? Tragen wir einige Varianten und Spielformen zusammen, ehe ein etwas systematischeres Bild erstellt werden soll. Als erstes ist hier an die konsequenteste Form der Grenzüberschreitung zu erinnern. Selten in der Geschichte der Bundesrepublik war ein solch häufiger Positionswechsel von Wissenschaftlern in führende politische Ämter zu beobachten wie in der Bildungspolitik der Boomjahre. Erwähnt seien die Professoren Leussink (Bund), Mikat (Nordrhein-Westfalen), Rucker, Maunz und Maier (Bayern), Storz und Hahn (Baden-Württemberg), Tiburtius und Stein (Berlin), Braun (Schleswig-Holstein), von Oertzen (Niedersachsen), Schütte und von Friedeburg (Hessen), die im Zeitraum von weni-

gen Jahren alle das Amt eines Kultus- (bzw. Bildungs)ministers begleiteten. Keiner davon war Pädagoge oder Erziehungswissenschaftler und nur Schütte zuvor als Professor an einer Pädagogischen Hochschule mit dem schulpolitischen Feld näher vertraut gewesen (Leussink immerhin ein erfahrener Wissenschafts- und Hochschulpolitiker, Maier und Hahn langjährige Mitglieder des Deutschen Bildungsrates bzw. des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen). Fast alle waren darüber hinaus als parteipolitische Außenseiter ins Amt gelangt. Der Bonus, den sie in aller Regel genossen, war, wie auch immer es um ihre konkrete bildungspolitische Expertise gestanden haben mochte, das Vertrauen in ihre kognitive Autorität, also der durch ihre Berufsposition als Wissenschaftler verbürgte generelle Expertenstatus. Die Hypothese liegt nahe, dass der Großteil dieser *Wissenschaftler als Politiker* nach Denkstil, professioneller Herkunftsprägung und habitueller Orientierung besonders darauf vorbereitet war, eine engere Verbindung von Wissenschaft und Politik zu schaffen. Ob und wie weit dies im Einzelfall tatsächlich auch zutraf, soll hier unerörtert bleiben. Die Feststellung kann genügen, dass zwischen den eingangs geschilderten Bestrebungen, zu einer „Verwissenschaftlichung“ von Bildung und Bildungspolitik zu gelangen, und der Tendenz zu einer personellen „Verwissenschaftlichung“ der ministeriellen Spitzenämter eine zumindest äußerliche Koinzidenz bestand.⁷⁹

Bleibt man auf der Ebene der stark akteursgebundenen Beziehungstypen, ist sodann an die Gremienberatung zu erinnern, die augenfälligste Variante der Kopplung von Wissenschaft und Politik.⁸⁰ Sie

79 In der Literatur findet sich diese Koinzidenz wenn überhaupt einmal, dann nur andeutungsweise und unsystematisch angesprochen, vgl. etwa *Lübbe, Hermann*, Wissenschaft und Kulturpolitik. Zur Analyse und Apologie der „technokratischen“ Form ihrer Zusammenarbeit, in: ders., Hochschulreform und Gegenauflärung. Analysen, Postulate, Polemik zur aktuellen Hochschul- und Wissenschaftspolitik. Freiburg i.Br. 1972, 29-41, der den geschilderten Umstand darauf zurückführt, dass es sich bei dem Posten des Kultusministers um einen Schleudersitz gehandelt habe, für den die Professoren als „weich fallende“ Außenseiter besonders in Frage gekommen seien (S. 32). Lübbe spricht hier im Übrigen durchaus als Insider: Er war als Professor der Philosophie in den späten sechziger Jahren und Anfang der Siebziger Staatssekretär im Nordrhein-Westfälischen Kultusministerium.

80 *Rudloff*, Wieviel Macht den Räten?

ist nicht nur in der Literatur am intensivsten erörtert,⁸¹ sondern auch im vorangegangenen Kapitel bereits näher behandelt worden. Wir können auf die dortigen Bemerkungen verweisen – und ebenso auf die entsprechenden Darlegungen zu den staatlichen Forschungsinstituten – und statt dessen nach weiteren Formen der Interaktion fragen. Denn die Vielfalt der Möglichkeiten, Wissenschaft und Politik zu vernetzen, und die Anzahl der Orte, an denen beide Funktionssysteme in Berührung traten, reichte weit über die fest institutionalisierten Formen der Beratung hinaus. Das Tableau möglicher Interaktions- und Kommunikationsformen umschließt beispielsweise auch die informelle persönliche Beratung von Politikern durch Wissenschaftler ihres Vertrauens, die Teilnahme von Vertretern der Kultusministerien an Tagungen, Konferenzen und Expertengesprächen oder die Vergabe von Gutachtenaufträgen an wissenschaftliche Experten – der Kostenaufwand für die 176 Studien und Gutachten, welche das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft allein in der 6. Legislaturperiode in Auftrag gab, belief sich auf stattlichen 27 Mill. DM.⁸²

Auch hier, auf dem weiten Feld der Auftragsforschung, hat man es dann mit sehr unterschiedlichen Funktionszuschreibungen und Wirkungschancen zu tun. Während die Gutachtenaufträge des baden-württembergischen Kultusministeriums in der frühen Ära Hahn sehr wohl dazu gedacht waren, wichtige Handlungsprämissen für die intendierte bildungspolitische Offensive zu klären – die Ermittlung unausgeschöpfter Begabungsreserven, die soziographische Kartierung von Regionen mit geringer Bildungsdichte oder die Prognose des Bedarfs an hochqualifizierten Arbeitskräften⁸³, war in anderen Fällen mehr an legitimatorische Absicherung denn an explorative Entscheidungshilfen

81 Als lediglich ein Hinweis unter zahlreichen Beiträgen vgl. *Dietzel, Gottfried T.W.*, Wissenschaft und staatliche Entscheidungsplanung. Rechts- und Organisationsprobleme der wissenschaftlichen Politikberatung. Berlin 1978.

82 Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Hauff auf die mündliche Anfrage des Abgeordneten Slotta (SPD), Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, Sten. Berichte Bd. 82, Bonn 1973, Sitzung vom 23.3.1973, S. 1188 f.*.

83 *Aurin, Kurt*, Ermittlung und Erschließung von Begabungen im ländlichen Raum. Villingen 1966; *Peisert, Hansgert*, Soziale Lage und Bildungschancen in Deutschland. München 1967; *Widmaier, Hans Peter*, Bildung und Wirtschaftswachstum. Eine Modellstudie zur Bildungsplanung. Villingen 1966; zum Hintergrund der Auftragsvergabe vgl. die Materialien in HStAst EA 3-505/Bü 583/1 und 2 sowie 608.

gedacht. Ein Beispiel: Um dem wachsenden Zuspruch, auf den Ende der sechziger Jahre die Idee der Integrierten Gesamtschule stieß, etwas entgegenstellen zu können, war man im bayerischen Kultusministerium bemüht, „Hochschullehrer oder wissenschaftlich ausgewiesene Persönlichkeiten für ein Gutachten zu gewinnen, das das dreigliedrige Schulwesen gegenüber der integrierten Gesamtschule rechtfertigen“ sollte.⁸⁴ Von den zuletzt vier Persönlichkeiten, die für diese wenig ergebnisoffene Aufgabe nach einjährigem Sondieren in Frage zu kommen schienen, schied eine aus, als sich herausstellte, dass der potentielle Gutachter dafür eintrat, die beiden Schulformen in Konkurrenz zueinander treten zu lassen. Schon dies ging zu weit. Die Antwort auf die im Gutachtenauftrag gestellte Frage „Dreigliedriges Schulsystem oder Gesamtschule?“ stand so in der Tendenz schon fest, noch ehe klar war, wer es verfassen würde. Das aber musste nicht unbedingt auch heißen, dass es sich nach Erledigung des Auftrags um ein methodisch fragwürdiges Gutachten handeln würde. Im Horizont der vorgegebenen Prämissen handelte es sich bei der vorgelegten Expertise um einen seriösen Beitrag zum Streitgegenstand.⁸⁵

Näher eingegangen werden soll hier jedoch auf drei Interaktionstypen, die entweder auf stark informellen Mechanismen beruhten (und auch deshalb in der historischen Forschung meist zu wenig berücksichtigt werden) oder für die Bildungspolitik der Reformära besonders charakteristisch waren.

1. Politisches Unternehmertum

In der Frühphase des bundesdeutschen Bildungsbooms begegnet uns in den Grenzregionen von Wissenschaft und Politik eine Reihe von individuellen Akteuren, die ich als politische Unternehmer bezeichnen möchte.⁸⁶ Als politische Unternehmer handeln Wissenschaftler, wenn

84 Vermerk Abt. II, *Höhne*, für Kultusminister Huber, 5.6.1968, BayHStA MK 52598.

85 Vgl. *Hitpass, Josef/Laurien, Hanna-Renate/Mock, R.*, Dreigliedriges Schulsystem oder Gesamtschule? Drei Gutachten. Bamberg 1969.

86 *Giuliani, Marco*, Sul concetto di “imprenditore di policy”, in: *Rivista italiana di scienza politica* 28 (1998), 357-378; *Roberts, Nancy C./King, Paula J.*, Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process, in: *Journal of Public Administration Research and Theory* 1

und sofern sie Problemlagen nicht nur identifizieren und analysieren, sondern auch bereit sind, für die Anerkennung ihrer Problemsichten politisch zu werben – unter hohem Engagement, mit erheblichem Zeitaufwand und getrieben von der Absicht, dem Anliegen auf der politischen Agenda einen prioritären Stellen- und Dringlichkeitswert zu sichern. Für dieses Ziel setzen sie ihre speziellen Ressourcen ein, Ansehen, Expertenstatus und Sachverstand vor allem, bedienen sich bisweilen aber auch anderer Durchsetzungsmittel, als in der Wissenschaft üblich und reputierlich. Dazu kann der Einsatz der Massenmedien gehören, die Kontaktaufnahme mit Abgeordneten, das Antichambrieren bei Ministerialbeamten und Regierungsmitgliedern oder auch das Schmieden von politischen Diskurs-Allianzen. Akteure dieses Typs dürfen die politische Auseinandersetzung nicht scheuen, sie müssen sie sogar suchen, wollen sie überkommene Denkgewohnheiten durchbrechen und die inhärente Schwerkraft eingeschliffener Politikmuster überwinden. Sie warten nicht lediglich darauf, dass sich ein politisches Fenster öffnet, sondern versuchen selbst, es aufzustoßen. Sofern Wissenschaftler als politische Unternehmer spezifische Problemlagen aus ihrem Erkenntnisfeld mit neuen politischen Lösungsansätzen zu verknüpfen suchen (oder auch alte Lösungen mit neuen Problemen), ist es berechtigt, nicht nur von politischen, sondern auch von policy-Unternehmern zu sprechen („policy entrepreneurs“). So oder so liegt ihr wesentlichster Beitrag zumeist darin, einen Interpretationsrahmen geschaffen zu haben, in dem neue Wissensbestände zum Vorschein kommen und alte neu geordnet werden, insgesamt aber eine Perspektive entsteht, welche die Zusammenhänge in ein neues Licht rückt. All dies geschieht unter Einsatz ihrer besonderen kognitiven Autorität, also des spezifischen Kapitals politischer Unternehmer, die aus dem Bereich der Wissenschaft entstammen.

Das bekannteste Beispiel ist das Georg Pichts, dessen erwähnte Streitschrift 1963/64 in der bundesdeutschen Öffentlichkeit Wellenschlug wie dann erst wieder die Pisa-Studie. Picht malte in apokalyptischen Tönen das Schreckgespenst eines unaufhaltsamen wirtschaftlichen Niedergangs an die Wand, wenn nicht die Zahl der Abiturienten binnen kürzester Zeit verdoppelt und die Bildungsverwaltung an Haupt und Gliedern reorganisiert würde. Als er seine Philippika an Theodor Adorno übersandte, fügte er hinzu: „Der Stil, den ich mir angewöhnen

musste, wird Sie entsetzen. Aber man darf sich auch vor den groben Mitteln der Demagogie nicht scheuen, wenn man in unserer Gesellschaft mächtige kollektive Vorurteile zertrümmern und den politischen Bodensatz bewegen will.“⁸⁷ Zwei bis drei Jahre war Picht nun vor und hinter den Kulissen bestrebt, die politisch Verantwortlichen für das, was ihm notwendig erschien, zu gewinnen, im persönlichen Kontakt mit Landtagsfraktionen von SPD und FDP, mit Bundeskanzler Erhard und Staatssekretär Westrick, mit Oppositionspolitikern wie Fritz Erler, mit Kultusministern wie Ernst Schütte oder Wilhelm Hahn, und in Allianz mit bildungspolitischen Mitstreitern gleichen Geistes (Hildegard Hamm-Brücher, Hellmut Becker oder Ulrich Lohmar bspw.). Charakteristisch für ihn war ein tiefes Misstrauen in die Urteilsfähigkeit und Weitsicht des durchschnittlichen Politikers. Sich selbst verstand er lange Zeit als wissenschaftlich informierten Rufer in der Wüste – eine Rolle, der er weitreichende politische Bedeutung beimaß. Für Picht wie für seine Freunde Hellmut Becker und Carl Friedrich von Weizsäcker stand außer Frage, dass der Politiker im „wissenschaftlichen Zeitalter“ ohne den Beistand einer wissenschaftlich geschulten Vernunft nicht mehr auskam, und Picht zog alle Register, um die damit verbundene Rollenerwartung nach Kräften auszufüllen, in der Öffentlichkeit, im politischen Raum und in seinen privaten Netzwerken.⁸⁸

Einen Hang zum politischen Unternehmertum besaß im Übrigen auch Ralf Dahrendorf, der aufsteigende Stern am Himmel der bundesdeutschen Soziologie. Dahrendorf bediente sich fast aller Mittel, die einem Grenzgänger zwischen Wissenschaft und Politik zur Verfügung standen – publizistisches Dauerengagement, bildungssoziologische Auftragsforschung, politische Beratertätigkeit in Gremien unterschiedlicher Art, Landtagsmandat und Rolle des bildungspolitischen Sprechers der Opposition. Mit dem Slogan „Bildung als Bürgerrecht“ wusste er den Argumentationshaushalt der bildungspolitischen Reformdebatte auf

87 G. Picht an Th. Adorno, 17.1.1964, BAArch N 1225/217.

88 Für Picht ansonsten hier nur *Picht, Georg*, Die deutsche Bildungskatastrophe. Olten/Freiburg i.Br. 1964; *ders.*, Die Verantwortung des Geistes. Pädagogische und politische Schriften. Olten/Freiburg i.Br. 1965; *Löwe, Theresa*, Georg Picht – Vom Birklehof zur Bildungsoffensive, in: Neue Sammlung 44 (2004), S. 517-528; *dies.*, „... es geht um den Menschen und um die Wahrheit“ Zur Vorgeschichte von Georg Pichts Notstandsszenario Die deutsche Bildungskatastrophe, in: Vorgänge Sept. 2003, S. 67-75.

nachhaltige Weise zu beeinflussen.⁸⁹ Als ein letztes Beispiel politischen Unternehmertums sei schließlich Friedrich Edding genannt, der als bildungsökonomischer Experte in Presse und Rundfunk unermüdlich die Trommel rührte, ein äußerst gefragter Berater und Mitglied unterschiedlichster Reformgremien und -kreise war, nach allen politischen Himmelsrichtungen hin Kontakte pflegte und dabei stets nach der *Maxime* handelte: „Grundsätzlich soll jede Partei oder staatliche Instanz, die eine seriöse Verwendung garantiert, von meiner Arbeit profitieren.“⁹⁰ Seinen Beitrag zur Durchsetzung der Argumentationsfigur, ökonomisches Wachstum hänge maßgeblich von bildungspolitischer Investitionsbereitschaft ab, war keineswegs geringer als Dahrendorfs Anteil an der Versozialwissenschaftlichung des bildungspolitischen Diskurses. Picht, Dahrendorf und Edding, die wie wenig andere dazu beitrugen, der Bildungspolitik in den frühen sechziger Jahren einen anderen Ton zu verleihen, hatten, um dies bewirken zu können, ihren Aktionsradius als Wissenschaftler so sehr in Richtung Öffentlichkeit, Verwaltung und Politik erweitert, dass ihre hohe politische Einsatzbereitschaft durch eine beträchtliche Rendite an Diskursmacht und opinion leadership, mit Abstrichen auch an politischem Einfluss belohnt wurde.

2. „Advocacy coalitions“

Wie für andere Politikfelder auch dürfte die Vorstellung, politische Entscheidungen würden von einem „iron triangle“ beherrscht, in dem

89 Statt zahlreicher Einzelnachweise hier nur *Peisert, Hansgert*, Wanderungen zwischen Wissenschaft und Politik: Biographische Notizen über R.D., in: ders./Zapf, Wolfgang (Hrsg.), *Gesellschaft, Demokratie und Lebenschancen*. Festschr. für Ralf Dahrendorf. Stuttgart 1994, S. 3-40; *Dahrendorf, Ralf*, *Bildung ist Bürgerrecht. Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik*. Bramsche/Osnabrück 1965; *Dahrendorf, Ralf*, *Zur Entstehungsgeschichte des Hochschulgesamtplans für Baden-Württemberg 1966/67*. Auch ein Beitrag zum Thema des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik in Deutschland, in: *Bildungspolitik mit Ziel und Maß*. Wilhelm Hahn zu seinem zehnjährigen Wirken gewidmet. Stuttgart 1974, S. 138-163.

90 *F. Edding* an W. v. Knoeringen, 24.4.1962, Archiv der sozialen Demokratie (= AdsD) PV-AB 0497; im Übrigen statt vieler Nachweise auch hier stellvertretend Edding, Friedrich, *Mein Leben mit der Politik 1914-1999*. Teilhabe an der Entwicklung bildungspolitischen Denkens. Überarb. Neuaufl. Berlin 2000.

Exekutive, Parlamentsvertreter und Interessenverbände in geschlossener Gesellschaft die wesentlichen Maßnahmen unter sich aushandeln, für die Bildungspolitik des Untersuchungszeitraums auf einer problematischen Vereinfachung beruhen. Die Vielschichtigkeit des Akteursgeflechts wird damit nicht hinreichend erfasst. Bezieht man auch diejenigen Etappen des Politikzyklus in die Betrachtung mit ein, die dem unmittelbaren Entscheidungshandeln vor- und nachgelagert sind, treten zusätzliche „Mitgliedschaften“ im Verhandlungssystem in das Blickfeld. In zentralen Teilbereichen der Bildungspolitik spielten informelle Netzwerke, die von gemeinsamen Überzeugungen und Zielsetzungen getragen wurden und in Annäherung an ein von Paul Sabatier entwickeltes Analysekonzept als „advocacy coalitions“ bezeichnet werden können, für die Strukturierung der Diskurse eine bedeutsame Rolle.⁹¹ Nicht ein überwölbendes „issue network“ im Sinne der klassischen Analyse Hugh Heclos,⁹² sondern zwei oder mehrere, jeweils miteinander konkurrierende advocacy coalitions besetzten ein Themenfeld.⁹³ Advocacy coalitions werden durch kognitive „Überzeugungssysteme“ zusammengehalten, ohne deshalb stabile Organisationseinheiten zu bilden. An ihnen hatten in gemischter Zusammensetzung Parteipolitiker, Ministerialbeamte, Wissenschaftler, Journalisten, Verbands- und Professionsvertreter Anteil. Seit den späten sechziger Jahren entstanden insbesondere zwei „advocacy coalitions“, die, bei unterschiedlicher Aktions- und Kohäsionsdichte, auf

-
- 91 Nach Sabatier bestehen advocacy coalitions aus „people from a variety of positions (elected and agency officials, interest group leaders, researchers) who share a particular belief system – i.e. a set of basic values, causal assumptions, and problem perceptions – and who show a non-trivial degree of coordinated activity over time.“ Vgl. *Sabatier, Paul A.*, An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein, in: *Policy Sciences* 21 (1988), S. 129-168, hier S. 139; vgl. auch *ders.*, Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen, Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: *Héritier, Policy-Analyse*, S. 116-148, hier S. 127; *ders./Jenkins-Smith, Hank C.*, The Advocacy Coalition Framework. An Assessment, in: *Sabatier, Paul A. (Hrsg.)*, *Theories of the Political Process*. Boulder/San Francisco/Oxford 1999, S. 117-166.
- 92 *Hugh Heclo*, Issue Networks and the Executive Establishment, in: *King, Anthony (Hrsg.)*, *The New American Political System*. Washington D.C. 1978, S. 87-123, bes. S. 102 ff.
- 93 Mit Bezug auf die Wirtschaftspolitik vgl. *Singer, Otto*, Policy Communities und Diskus-Koalitionen: Experten und Expertise in der Wirtschaftspolitik, in: *Héritier, Policy-Analyse*, S. 149-174.

den zentralen Präferenzkonflikt „Gesamtschule oder dreigliedriges Schulsystem“ hin ausgerichtet waren. Sie verfügten über stabile Kernüberzeugungen normativen Charakters, die sich antipodisch auf die Formel „Chancengleichheit versus Leistungsgerechtigkeit“ bringen lassen. Um diese Kernüberzeugungen herum gruppierte sich ein ganzes Arsenal von strategischen und taktischen Anliegen. Wissenschaftler spielten gerade auf der Ebene der sekundären Aspekte des „belief-systems“ (Sabatier) eine nicht unwichtige Rolle (was jedoch nicht heißen soll, dass zwischen dem Setzen der Ziele und der Sondierung verfügbarer Mittel, zwischen Werturteilen und Sachaussagen, Politik und Sachverstand eine klare Unterscheidung und durchgängige Aufgabentrennung bestanden hätte). Sie skizzierten Realisierungsmöglichkeiten, lieferten Argumente, Begriffe, Erklärungsansätze, Deutungsoptionen, Programmbausteine, internationales Vergleichswissen und experimentelle Versuchserfahrungen. Sie waren maßgeblich daran beteiligt, den kognitiven Überzeugungssystemen der advocacy coalitions den nötigen Grad an Konsistenz und argumentativer Plausibilität zu verleihen. Wie im Falle des politischen Unternehmers müssen Wissenschaftler, die an einer losen Koalition dieses Typs teilhaben wollen, ein Stück von der Rolle des neutralen Sachwalters einer rein apolitisch sich entfaltenden Logik wissenschaftsimmanenter Argumentation aufgeben. Auch wenn sie in der unmittelbaren politischen Auseinandersetzung dann oft weniger präsent waren, konnten Wissenschaftler so zu einem wesentlichen Faktor werden, wenn es um die Prägung der Begriffe und um die Modellierung der Handlungsoptionen ging. Im Falle der Gesamtschulbefürworter sorgten Anlaufpunkte wie das Pädagogische Zentrum in Berlin oder die überregional agierende „Gemeinnützige Gesellschaft Gesamtschule e.V.“ in Dortmund als Informationsdrehkreise und Plattformen bundesweiten Erfahrungsaustausches dafür, dass die Aktivitäten von Gesamtschulpolitikern, -praktikern und -forschern einen gewissen Grad an Koordination und Konsistenz erlangten.

3. Experimentelle Politik – Wissenschaftler als Begleitforscher

Ein dritter Interaktionstypus lässt sich unter den Begriff der „experimentellen Politik“ fassen.⁹⁴ Hier geht es um das seit Ende der sech-

94 Vgl. Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Experimentelle Politik – Reformstrohfeuer oder Lernstrategie. Bestandsaufnahme und Eva-

ziger Jahre auf sehr unterschiedlichen Politikfeldern in Mode gekommene Instrumentarium wissenschaftlich begleiteter „Modellversuche“. Bildungspolitische „Modelversuche“ erlebten besonders in der Spätphase der bildungspolitischen Reformära eine außergewöhnliche Blütezeit. Allein das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, Haupt-Promotor dieser Spielform „verwissenschaftlichter“ Politik, brachte von 1971 bis 1978 für 1798 Modellvorhaben rund 1 Milliarden DM auf.⁹⁵ Da es sich dabei meist um eine Mischfinanzierung mit hälftiger Beteiligung der Länder handelte, belief sich die Gesamtsumme auf ca. 2 Milliarden DM. Wenn Mitte der siebziger Jahre knapp drei Fünftel aller hauptberuflichen Professoren der Erziehungswissenschaft über Drittmittel aus den Etats von Regierung und Verwaltung verfügten, so beruhte dies ganz wesentlich auf der Beteiligung an solchen Modellversuchen und machte auf eindrucksvolle Weise deutlich, in welchem Umfang die bestehenden wissenschaftlichen Kapazitäten in die experimentelle Begleitung der Bildungspolitik eingespannt waren.⁹⁶ Die Spannweite der Versuche reichte von der Sonderschule bis zur Universität, vom Vorschulalter bis zur Erwachsenenbildung. Das bekannteste und am stärksten diskutierte Beispiel bildeten die Gesamtschulversuche, die durch einen Beschluss der KMK eingeleitet wurden, nachdem der Deutsche Bildungsrat 1969 eine entsprechende Empfehlung ausgesprochen hatte.⁹⁷ Ein hieran beteiligter Bildungsforscher meinte 1974: „In keinem anderen Bereich politischer Entscheidung ist bisher ein solches systematisches soziales Experiment unter wissenschaftlicher Kontrolle in Gang gesetzt worden.“⁹⁸

luierung. Opladen 1983, dort bes. die Einleitung der Herausgeber, Bilanz – Reformexperiment, wissenschaftliche Begleitung und politische Realität, S. 2-77.

- 95 Scholz, *Gotthard*, Entwicklung und Stand der Evaluierungstätigkeit im Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, in: Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), *Handbuch zur Evaluierungsforschung*. Bd. 1. Opladen 1984, S. 266-281, hier S. 272.
- 96 *Weishaupt, Horst/Steinert, Brigitte/Baumert, Jürgen*, *Bildungsforschung in der Bundesrepublik Deutschland. Situationsanalyse und Dokumentation*. Bonn 1991, S. 39.
- 97 Niederschrift der 133. Plenarsitzung der KMK vom 27./28.11.1969, S. 33 f., HHStA 504/5431a.
- 98 *Raschert, Jürgen*, *Gesamtschule: ein gesellschaftliches Experiment. Möglichkeiten einer rationalen Begründung bildungspolitischer Entscheidungen durch Schulversuche*. Stuttgart 1974, S. 13.

Wiewohl dabei erstmals auch versucht wurde, die Schulversuche auf eine länderübergreifende Grundlage zu stellen, gelangten entsprechende Bemühungen über einen Austausch von Informationen nicht hinaus, die Auswahl und Anlage der Versuche, ihre Auswertung und politische Umsetzung blieben mithin Ländersache.⁹⁹

Dass die Versuche wissenschaftlich begleitet und unter systematischen Gesichtspunkten ausgewertet werden sollten, unterschied sie von früheren Versuchsvorhaben.¹⁰⁰ Modellversuche wurden als Instrument verstanden, um politische Entscheidungen im Modus einer „verwissenschaftlichten Politik“ zu rationalisieren. Indem bildungspolitische Innovationen zunächst wissenschaftlich erprobt und die eingesetzten Mittel in Hinblick auf intendierte Folgen und unbeabsichtigte Nebenwirkungen kontrolliert und evaluiert werden sollten, sollte die Zielsicherheit zweckrationalen politischen Handelns gesteigert werden. Die Gesamtschulempfehlung des Bildungsrates versprach sich davon zugleich eine Entideologisierung der Debatte.¹⁰¹ Wie sich bald zeigen sollte, handelte es sich indes mitnichten nur darum, die Rationalität bildungspolitischer Zielverwirklichung zu optimieren. Je nach Handlungsabsicht der politisch Verantwortlichen konnte vielmehr zwischen drei divergierenden Versuchstypen unterschieden werden: Einem Typus, bei dem Erwartungsvorstellungen und Aufbau des Versuchs tatsächlich den Charakter eines Experiments mit offenem Ausgang trugen, stand ein Typus gegenüber, bei dem es eher um die Optimierung ohnehin beabsichtigter Reformmaßnahmen ging. Während es sich in diesen beiden Fällen idealiter um Strategien kontrollierter Innovation handelte, drehte es sich bei dem dritten Typus, dem dilatorisch-alibihaften „Scheinexperiment“, weit mehr um eine getarnte Reform-

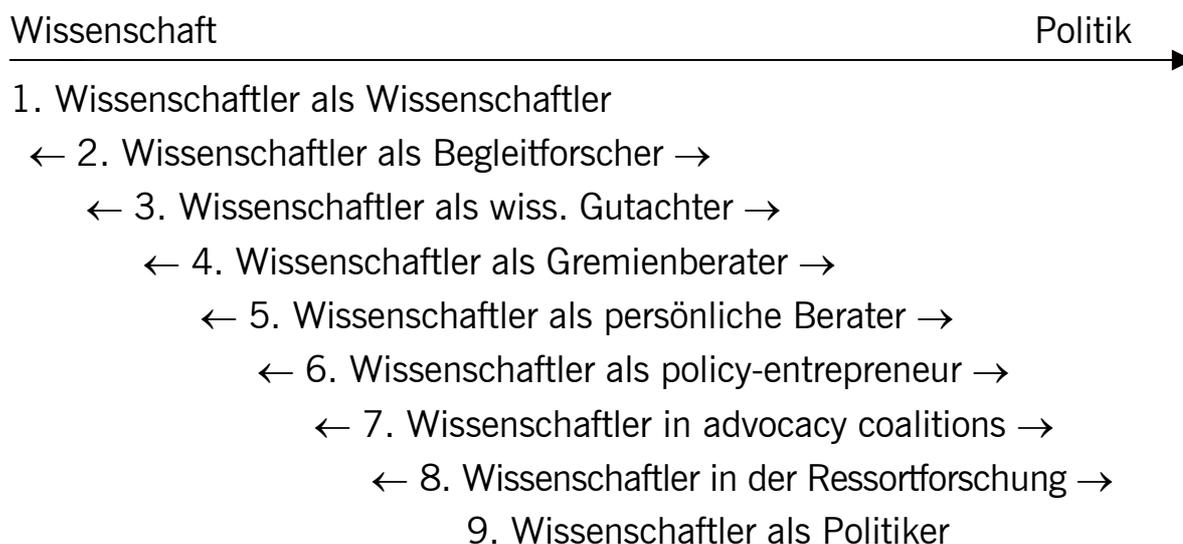
99 *Haenisch, Hans*, Gesamtschulevaluation – Kriterien, Ergebnisse, Probleme, in: Hellstern/Wollmann, Experimentelle Politik, S. 276-296.

100 *Aurin, Kurt*, Zur Einleitung, in: ders. (Hrsg.), Schulversuche in Planung und Erprobung. Innovationsstudien zur Schulreform an niedersächsischen Modellschulen und Schulversuchen. Berlin/Darmstadt/Dortmund 1972, S. 13-35; die umfassendste Analyse findet sich bei *Weishaupt, Horst*, Begleitforschung zu Modellversuchen im Bildungswesen. Erziehungswissenschaftliche und politisch-planerische Bedingungen. Weinheim 1992.

101 Einrichtung von Schulversuchen mit Gesamtschule. Verabschiedet auf der 19. Sitzung der Bildungskommission am 30./31.1.1969, in: Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission 1967-1969. Stuttgart 1970, S. 281-439, hier S. 309 f.

vermeidungsstrategie.¹⁰² Der gleich mehrfache Rückgriff auf das Hilfsmittel eines Modellversuchsprogramms half im Übrigen auch bei der mühevollen Verabschiedung des Bildungsgesamtplans der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung 1973, parteipolitisch kontrovers gebliebene Entscheidungsfragen erst einmal auf die lange Bank experimenteller Politik zu schieben.¹⁰³

Ein Versuch, die Fäden zusammenzuziehen und das Gesamtbild der hier skizzierten Interaktionstypen in einem Schema zu erfassen, könnte wie folgt aussehen:



Das Typisierungsschema bewegt sich im Schnittfeld der beiden Funktionsbereiche Wissenschaft und der Politik. Es erstreckt sich damit auch zwischen den divergierenden Rationalitäten beider Funktionssys-

102 Mitter, Wolfgang/Weishaupt, Horst, Die Analyse von Forschungsstrategien und Organisationsmustern der wissenschaftlichen Begleitung bildungspolitischer Innovationen als Aufgabe der Bildungsforschung, in: dies. (Hrsg.), Ansätze der Analyse der wissenschaftlichen Begleitung bildungspolitischer Innovationen. Weinheim/Basel 1977, S. 1-12; Haug, Rüdiger, Überlegungen zu politischen, administrativen und rechtlichen Rahmenbedingungen wissenschaftlicher Begleitung von Modellversuchen im Bildungswesen, in: ibid., S. 13-47; Raapke, H.-G., Experimente und Durchsetzungsmodelle. Notizen zu ungelösten Problemen der Schulversuche und ihrer wissenschaftlichen Begleitung, in: Westermanns Pädagogische Beiträge 25 (1973), S. 527-531.

103 Vgl. zusammenfassend Weishaupt, Horst, Pädagogische Begleitforschung zwischen Bildungspolitik und Bildungsplanung, in: Hoffmann/Heid, Bilanzierungen, S. 173-199, hier S. 177.

teme. Auf die strikte Reihenfolge der verschiedenen Interaktionsformen kommt es nicht an, eine straffe Rangordnung wäre irreführend. Die Verortung der einzelnen Typen kann sich je nach Aufgabenstellung, Kräftefeld und Randbedingungen zu beiden Polen hin verschieben. Der Umstand beispielsweise, dass wissenschaftliche Begleituntersuchungen auch von Ressortforschungseinrichtungen durchgeführt werden, die den Ministerien unterstellt sind, zeigt, dass es sich nicht um ein starres Schema, sondern um ein bewegliches, im konkreten Einzelfall genauer zu bestimmendes Bezugsfeld handelt.

An den beiden Enden stehen idealtypisch die beiden „reinen“ Typen des „Wissenschaftlers als Wissenschaftler“ und des „Wissenschaftlers als Politiker“. Wissenschaftler können durch ihre Forschungen auch dann politische Wirkung entfalten, wenn sie selbst keine Anstalten zur Platzierung ihrer Befunde auf den politischen Wissensmärkten machen. Ihr Wissen bleibt gleichsam passiv, ihr politische Wirkung hängt von selbstläufigen Rezeptionsmechanismen ab. Dies ist der eine Pol, die Rationalitätskriterien bleiben in diesem Fall die der Wissenschaft. Vollziehen Wissenschaftler hingegen einen Positionswechsel und werden selbst zu Politikern, sei es in der Rolle des Parlamentariers, in ministeriellen Leitungspositionen oder als Minister selbst, müssen sie sich die Rationalitätskriterien der Politik zu eigen machen (und diesen dann jene der Wissenschaft unterordnen). Das ist der andere Pol. Dazwischen gibt es eine Vielzahl von Mischungs- und zugleich Spannungsverhältnissen. Je mehr sich Wissenschaftler auf die politische Arena zu bewegen, d.h. je mehr sie sich auf das strategische Spiel der Durchsetzung von Handlungsoptionen einlassen, je mehr sie Koalitionen mit anderen politischen Akteurstypen eingehen und je mehr sie in ihren Ratschlag politische Kalküle, Restriktionen und Bewertungsmaßstäbe einbeziehen, um so mehr vermischen sich in ihrem Agieren wissenschaftliche und politische Kriterien und Denkmuster. Am einen Ende der Skala steht also der Kommunikationsmodus des Argumentierens mit dem Ziel, aufgrund logischer Konsistenz und empirischer Plausibilität der Gedankenführung zu „überzeugen“, am anderen Ende der Kommunikationsmodus des Verhandeln mit dem Ziel macht- und ressourcengestützter Durchsetzung von Interessen.¹⁰⁴ Das

104 Zu beiden Kommunikationsweisen vgl. *Saretzki, Thomas*, Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? Definitionsprobleme, funktionale Bezüge und strukturelle Differenzen von zwei verschiedenen Kommunikationsmodi, in: Prittwitz, Volker von (Hrsg.), *Verhandeln und Argumentieren*.

Schema ist – wie angedeutet – idealtypisch gedacht. Realiter treten alle Typen auch weit entfernten von den Positionen in Erscheinung, die ihnen hier zugeordnet sind. So gibt es Gutachten, die unverkennbar den Stempel der politischen Handlungsabsichten tragen, die ihre Auftraggeber verfolgen. Das ändert aber nichts an dem Umstand, dass der Sinn und Zweck eines jeden Gutachtens gerade darin liegt, vom Boden wissenschaftlicher Rationalität aus zu argumentieren. Es gäbe sonst wenig Grund, eine solche Stellungnahme einzuholen, und zwar selbst dann, wenn es sich, wie in der Literatur immer wieder betont wird, politisch nur darum drehen sollte, längst feststehende Handlungsabsichten mit dem Siegel wissenschaftlicher Legitimation zu versehen. Je nach Zusammensetzung, Aufgabenstellung und Arbeitsstil können auch Sachverständigengremien, ob nun ad hoc gebildet oder auf Dauer gestellt, nach beiden Polen hin orientiert sein. Im einen Fall bewegen sie sich mehr auf der Ebene des wissenschaftlichen Argumentierens, im anderen mehr auf der eines Auslotens politisch realisierbarer Einigungsmöglichkeiten. Gleichwohl bedeutet die Heranziehung von wissenschaftlichen Sachverständigen auch hier, dass, ob nun instrumentell oder materiell, der Perspektive der Wissenschaften ein Mehrwert gegenüber der politischen Logik zuerkannt wird.

Aus den bisherigen Ausführungen zum Politikfeld der Bildungspolitik wurde weiterhin deutlich, dass Wissenschaftlern in den verschiedenen Phasen des politischen Prozesses – in der Sprache der Politikfeldanalyse: des Politikzyklus – unterschiedliche Einflusschancen offen standen.¹⁰⁵ Der Befund kann weitgehend verallgemeinert werden. Besonders in der Frühphase des Policy-Zyklus, als es um die Problemerkennung und Problemdefinition ging (und um eine möglichst hochrangige Platzierung auf der politischen Agenda), kam wissenschaftlichen

Dialog, Interesse und Macht in der Umweltpolitik. Opladen 1996, S. 19-39.

105 Jann, Werner/Wegrich, Kai, Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: Schubert/Bandelow, Lehrbuch, S. 71-104 (auch zur Kritik am Konzept des Politikzyklus; die Autoren halten jedoch an dessen heuristischen Nutzen fest). Für eine am Politikzyklus orientierte Untersuchung, die einem anderen Politikfeld und Epochenhintergrund entstammt, vgl. Rudloff, Wilfried, Politikberater und opinion-leader? Der Einfluss von Staatswissenschaftlern und Versicherungsexperten auf die Entstehung der Invaliditäts- und Altersversicherung, in: Fisch, Stefan/Haerendel, Ulrike (Hrsg.), Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland. Beiträge zur Entstehung, Entwicklung und vergleichenden Einordnung der Alterssicherung im Sozialstaat. Berlin 2000, S. 93-119.

Akteuren eine prominente Rolle zu – dank der Bedeutung von Expertenöffentlichkeiten für politische Thematisierungsprozesse, der Rolle wissenschaftsnaher opinion leader und opinion broker im Meinungskampf oder auch der Netzwerkbildung mit anderen politischen Akteuren. Um – einen Schritt weiter im Politikzyklus – auch auf die Auswahl der politischen Handlungsstrategien Einfluss ausüben zu können, bedurfte es komplexerer Vorgehensweisen und Austauschformen. In diesen Kontext gehörte dann etwa die Formierung von „advocacy coalitions“. Solche informellen Koalitionen aggregierten die Akteure eines Politikfeldes im Angesicht einsetzender Auseinandersetzungen um die politischen Programmkonturen.¹⁰⁶ Je näher man in Richtung des politischen Ortes wie auch des Zeitpunkts der eigentlichen Auswahlentscheidungen gelangte, um so stärker diktierten die politischen Instanzen die Spielregeln. Sie mochten zwar Gutachten in Auftrag geben oder – in komplexeren Fällen – Sachverständigenkommissionen bemühen, um ihr Auswahlentscheidung wissenschaftlich zu stützen. Ob, wie sehr und in welcher Funktion von der in Anspruch genommenen Expertise tatsächlich auch Gebrauch gemacht wurde, bestimmte sich jedoch auf politischer Ebene und war dem Einfluss der Ratgeber weitestgehend entzogen. Stärker ins Spiel gelangten Wissenschaftler dann wieder in einer sich unter Umständen anschließenden Implementations- und Evaluationsphase, sofern also die getroffenen Maßnahmen ex post auf ihre Effizienz und Effektivität hin geprüft wurden. Wo – wie auf dem hier untersuchten Politikfeld der Bildungspolitik – die Evaluation nicht so sehr am Ende des Politikzyklus platziert war, sondern in Gestalt wissenschaftlicher Begleitforschung bereits ex ante in einer vorgeschobenen Experimentierphase zur Geltung kam, konnten sich weitere Knotenpunkte der Interaktion von Wissenschaft und Politik ausprägen, die den Politikzyklus verändern mussten. Der Nutzen, der hieraus gezogen, und der Gebrauch, der von einer solchen Kooperation gemacht wurde,

106 Den Versuch einer Verknüpfung unternehmen an einem bildungspolitischen Fallbeispiel *Mintrom, Michael/Vergari, Sandra, Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change*, in: *Policy Studies Journal* 24 (1996), S. 420-434. Sabatier hat sein Konzept 1993 mit einer expliziten Stoßrichtung gegen die Phasen-Heuristik versehen. Wir verstehen das advocacy-coalition-Konzept hier jedoch mehr als Kategorie zur Beschreibung von Strukturierungsprozessen im politischen Kräftefeld, bei denen kognitive Ressourcen eine bedeutsame Rolle spielen, und vernachlässigen dabei die Sequenz lerntheoretischer Schritte, die Sabatier als Gegenmodell zur Phasen-Heuristik verstanden wissen will, vgl. *Sabatier, Advocacy-Koalitionen*.

lag freilich auch hier in der Hand der Politik.¹⁰⁷ Eine allgemeine Regel mag deshalb lauten: Je näher der politische Prozess sich in Entscheidungsnähe bewegte, um so geringer war der Einfluss der Wissenschaft – und umgekehrt. Das korreliert mit einer allgemeinen Analyse der Verwendungstauglichkeit wissenschaftlicher Expertise in der Bildungspolitik. Auch Erziehungswissenschaftler gehen gemeinhin davon aus, dass die Erträge der Bildungsforschung mit dem Übergang von der Phase der Problemdefinition zu den Etappen der konkreten Programmbildung, Programmdurchsetzung und politischen Realisierung in ihrem Nutzen sinken. So lag auch in der Ära der Bildungsreformen die Stärke der Wissenschaft mehr in der Erkennung und Ausleuchtung der Probleme, auf die zu reagieren war, als in der Entwicklung passgenauer, die Rationalität politischer Durchsetzungschancen genügend gewichtender Handlungsoptionen.¹⁰⁸

V. Veränderungen des kognitiven Interpretationsrahmens

Akteurskonstellationen, Interaktionstypen und Kommunikationsformen vermitteln einen Eindruck von den konkreten Prozessen, die sich hinter dem eher nebulösen Begriff der „strukturellen Kopplung“ verbergen, mit dem das Verhältnis von Wissenschaft und Politik in jüngster Zeit bevorzugt beschrieben worden ist. Für sich genommen sagen sie jedoch noch immer nicht allzu viel über die Reichweite, Intensität und Richtung aus, in der neue, neu geordnete oder neu bewertete Wissensbestände das politische Denken und Handeln zu beeinflussen vermögen. Um hier ein Stück weiter zu gelangen, soll in einem zusätzlichen Schritt gefragt werden, welche Veränderungen des kognitiven Interpretationsrahmens bundesdeutscher Bildungspolitik in den sechziger Jahren zu beobachten waren. Welche neuen Wissensbestände und

107 Vgl. etwa den Bericht von *Jürgen Raschert*, Zwischen den Konfliktfronten, in: Becker, Gerold/Zimmer, Jürgen (Hrsg.), Lust und Last der Aufklärung. Ein Buch zum 80. Geburtstag von Hellmuth Becker. Weinheim/Basel 1993, S. 211-217.

108 *Zedler, Peter*, Zur Bilanz des Verhältnisses von Bildungsforschung und Bildungsplanung, in: Beck, Klaus/Kell, Adolf (Hrsg.), Bilanz der Bildungsforschung. Stand und Zukunftsperspektiven. Weinheim 1991, S. 229-250; *Terhart, Ewald*, Erziehungswissenschaft zwischen Forschung und Politik, in: Vierteljahresschrift für wissenschaftliche Pädagogik 79 (2003), S. 74-90.

Wissenstypen, so lautet die Frage, vermochten seit den sechziger Jahren in das kategoriale Bezugssystem der Politik „einzusickern“ und so die Problemsichten und Realitätswahrnehmungen zu verändern, die den bildungspolitischen Entscheidungsprozessen als interpretatives Koordinatensystem jeweils zugrunde lagen? Wir verlagern das Augenmerk damit von einer institutionalistisch angelegten Perspektive hin zu lerntheoretischen Fragestellungen. Die Akteursperspektive, die Frage nach den Anbietern politisch verwertbaren Wissens, tritt in der Hintergrund. Sie bleibt allerdings insofern relevant, als das Wissen, um das es hier geht, von konkreten Akteuren nachgefragt und aufgenommen werden musste. Was hier interessiert, ist mithin der veränderte Bezugs- und Orientierungsrahmen entscheidungsbedeutsamer Wissensbestände, auf dem die politischen Diskurse beruhten. Nicht mehr so sehr die Botschafter stehen im Vordergrund, sondern ihre Botschaften. In dem Maße aber, wie Wissensbestände und nicht Wissensvermittler in den Mittelpunkt des Interesses rücken, wird auch die Zurechenbarkeitsunschärfe größer: Neue Wissensbestände und -typen können auf sehr verschiedenen Wegen in die Politik gelangen, durch direkte persönliche Kommunikation ebenso wie durch mediale und sonstige Rezeptionsfilter oder kaum mehr rekonstruierbare Diffusionsprozesse „osmotischen“ Charakters. Die Ursprünge neuer Orientierungsmuster können zwar, müssen aber keineswegs in den Wissenschaften liegen, und sie vermischen sich auch, wie nochmals betont werden soll, beim Überschreiten der Grenze zur Politik in aller Regel mit an anderer Stelle erzeugten Erfahrungs- und Wissensbeständen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit nennen wir im folgenden vier grundlegende, vielfältig miteinander verwobene Veränderungen, die zusammen genommen dem politischen Diskurs der sechziger Jahre eine neue Färbung zu geben vermocht haben.

1. Erheblich an Gewicht gewann das Denken in quantitativen Kategorien. Mit dem Anliegen, den bildungspolitischen Diskurs auf eine robustere empirische Grundlage zu stellen, ging ein gesteigerter Bedarf an statistischen Grunddaten einher. Auf Seiten der Wissenschaften entsprach dem die Wende von einer primär geisteswissenschaftlich-philosophisch orientierten Pädagogik hin zu einer stärker sozialwissenschaftlich angelegten Bildungsforschung. Ein Beispiel für die gestiegene Bedeutung quantitativer Informationen waren die statistischen Erhebungen, die Friedrich Edding Ende der fünfziger Jahre, Anfang der sechziger Jahre anstellte; sie stießen in Kreisen von Bildungspolitikern

und Ministerialbürokratie auf starke Beachtung.¹⁰⁹ Waldemar von Knoeringen bedankte sich als Vorsitzender des Kulturpolitischen Ausschusses der SPD 1961 bei Edding dafür, „dass sich in der Bundesrepublik wenigstens ein Wissenschaftler unter so schwierigen Bedingungen darum bemüht, ein sachliches Fundament für die bildungspolitische Planung zu erarbeiten“.¹¹⁰ Auf Dauer sollte Edding jedoch nicht der Einzige bleiben. Zwei Jahre später war es bspw. die Kultusministerkonferenz selbst, die mit einer quantitativen Bedarfsfeststellung der bis 1970 benötigten Lehrer, Schulräume und Finanzmittel für Aufhorchen sorgte.¹¹¹ Bald meldeten sich bereits Stimmen zu Wort, die vor einer kategorialen Hegemonie der Quantität gegenüber der Qualität mahnten.¹¹² Ob Übertrittsquoten oder Abiturientenziffern, ob Messzahlen für die soziale Bildungsbeteiligung oder Indikatoren für vorhandene Begabungsreserven, ob Kennziffern für den voraussichtlichen Lehrerberarf oder für die angestrebten Schüler-Lehrer-Relationen, ob Studiendauer oder Studienabbruchsquoten, öffentliche Bildungsausgaben oder Haushaltsanteile – quantitative Parameter gewannen im Argu-

-
- 109 *Edding, Friedrich*, Internationale Tendenzen in der Entwicklung der Ausgaben für Schulen und Hochschulen. Kiel 1958; *ders./Albers, Willi*, Die Schulausgaben 1960/1970. Versuch einer Vorausschätzung des Bedarfs der allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen und Möglichkeiten seiner Finanzierung. Frankfurt a.M. 1960; *ders./Svennilson, Ingvar/Elvin, Lionel*, Targets for Education in Europe in 1970. Paris 1962; *ders./Carnap, Roderich von*, Der relative Schulbesuch in den Ländern der Bundesrepublik 1952-1960. Frankfurt a.M. 1962; vgl. zur Rezeption seitens der Politiker hier nur Senator *Heinrich Landahl* (Hamburg), Zustand und Entwicklung unseres Bildungswesens, 28.11.1958, S. 6 und 9 f., BArch B 138/9525.
- 110 Entwurf eines Briefes an Friedrich Edding, o.D., AdsD PV-AB 0448. Klaus Helfer als Mitarbeiter des Parteivorstandes der SPD betonte 1963 Edding gegenüber, wenn im verflissenen Jahr immerhin einiges in Bewegung geraten und die SPD dabei eine treibende Kraft gewesen sei, „war die von Ihnen gelieferte ‚Munition‘ eine außerordentliche Hilfe. Zumindest hat sich die Durchschlagskraft statistischer Informationen doch zunehmend bemerkbar gemacht“, *Klaus Helfer* an Friedrich Edding, 11.1.1963, *ibid.*
- 111 Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Bedarfsfeststellung 1961 bis 1970 für Schulwesen, Lehrerbildung, Wissenschaft und Forschung, Kunst und Kulturpflege. Dokumentation. Stuttgart 1963.
- 112 *Fischer, Jürgen*, Quantität und Qualität, in: Bildungsplanung und Bildungsökonomie. Göttingen 1964, S. 141-178.

mentationshaushalt der bildungspolitischen Debatten eine ihnen zuvor kaum zugestandene Bedeutung. Die amtliche Bildungsstatistik erfreute sich gesteigerter Aufmerksamkeit;¹¹³ sie wurde verfeinert, vollzog den Übergang ins EDV-Zeitalter, tat sich zugleich aber auch schwer, eines ihrer Grundübel, den erheblichen Zeitverzug zwischen Erhebung, Auswertung und Veröffentlichung, aus der Welt zu schaffen.¹¹⁴ Nicht etwa dass alles unter das Joch des Messbaren gedrückt wurde, ist hier unterm Strich entscheidend, so verhielt es sich keineswegs. Aber was sich zunehmend bemerkbar machte, war, dass das bildungspolitische Denken und Handeln stärker als bisher auf statistische Signale reagierte und unter den Bedingungen einer beispiellosen Bildungsexpansion weit mehr auch als vorher einer Absicherung im Quantitativen bedurfte.

2. Eine beträchtliche Aufwertung erfuhren des weiteren Argumentationsfiguren, die einem sozialwissenschaftlichen Problemhorizont entstammten. Ein frühes Beispiel war die Resonanz, die Helmut Schelskys Wort von der Schule als der „zentralen sozialen Dirigierungsstelle“ für künftige soziale Chancen erzeugte, das immer wieder zitiert oder

113 *Müller, Walter* (Staatssekretär im Hessischen Kultusministerium), Welche Forderungen müssen Bildungspolitiker an die Statistik stellen? in: Allgemeines Statistisches Archiv 50 (1966), S. 3-20; vgl. auch *Wagenführ, Rolf* u.a., System und Organisation der Bildungsstatistik. Eine Modellstudie im Auftrag des Kultusministeriums Baden-Württemberg. Stuttgart 1971; *Köhler, Helmut*, Amtliche Bildungsstatistik im Wandel, in: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung (Hrsg.), Bildung in der Bundesrepublik Deutschland. Daten und Analysen. Bd. 2, Gegenwärtige Probleme. Stuttgart 1980, S.1215-1285.

114 Erweiterung des Programms der Kulturstatistik. Beschluss der KMK vom 19./20.9.1963 (Kasseler Beschluss), Anlage I zur Niederschrift über die 97. KMK v. 19./20.9.1963, BArch B 138/2885; Erweiterung des Programms der Kulturstatistik. Ergänzende Stellungnahme der KMK zu dem Beschluss vom 19./20.9.1963. Beschluss der KMK vom 14./15.5.1964, Anlage XII zur Niederschrift über die 101. KMK vom 14./15.5.1964, *ibid.*; Protokoll über die Tagung des Ausschusses für Statistik des Bildungswesens am 25. und 26. November 1964 in Wiesbaden, 29.1.1965, BArch N 1225/235; Statistisches Bundesamt, Bemerkungen zu den Statistiken des Bildungswesens und der Wissenschaftsfinanzierung. Besprechungsunterlagen für die Tagung der Leiter der Statistischen Landesämter am 23. und 24. Juni 1964 in Kiel, BayHStA MK 66049; Statistisches Bundesamt und Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Stand und Weiterentwicklung der Bildungsstatistik, März 1969, BArch B 138/2885.

paraphrasiert werden sollte.¹¹⁵ Es war dies freilich nur ein Reflex des allmählich deutlich werdenden Umstandes, dass sich eine andere Sicht auf das Bildungswesen durchzusetzen begonnen hatte. Spätestens seitdem der „Rahmenplan“ des „Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen“ 1959 die bald zum Topos gewordene Feststellung getroffen hatte, das bundesdeutsche Schulwesen sei den Umwälzungen von Gesellschaft und Staat nicht nachgekommen,¹¹⁶ stand die Frage auf der Tagesordnung, wie Schul- und Gesellschaftsverfassung wieder in Einklang gebracht werden konnten. Die Reproduktion sozialer Ungleichheit, so wurde vielen jetzt gewahr, schien gerade von den überkommenen Institutionen des Bildungswesens auszugehen. Je mehr Bildung als zentrale Schleuse für den Zugang zu sozialen Lebenschancen begriffen wurde, um so problematischer mussten die fortbestehenden „Bildungsbarrieren“ sozialen Charakters erscheinen. Vor dem Hintergrund der heraufziehenden „Bildungsgesellschaft“ wirkte die aus den Befunden der Sozialwissenschaften geformte Kunstfigur des „katholischen Arbeitermädchens vom Lande“ – eine komprimierte Chiffre für die sozial höchst ungleiche Verteilung von Bildungschancen – wie eine Provokation. Die sozialstrukturellen Konnotationen schulischer Auslese und Selektion, die Bedeutung schichtabhängig vermittelter Sprachkompetenz als Medium schulischen Erfolgs oder der Einfluss außerschulischer Milieubedingungen auf die frühkindliche Entwicklung von Lernmotivation und Lernkompetenz, all dies gewann nun, vermittelt und verstärkt durch die Befunde der Bildungsforschung, in den bildungspolitischen Ausein-

115 *Schelsky, Helmut*, Zur Rolle der Schule in unserer Gesellschaftsverfassung, in: ders., *Schule und Erziehung in der industriellen Gesellschaft*. Würzburg 1957, S. 9-50, hier S. 17 f. (es handelt sich bei dem Text um eine 1956 verfasste Denkschrift für den Deutschen Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen); zur Rezeption vgl. bspw. die Ausführungen von Bundesinnenminister Schröder vor dem Deutschen Bundestag, *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*, 3. Wahlperiode, Bd. 40, Sten. Berichte, 23. Sitzung, 18.4.1958, Sp. 1231-1240, hier Sp. 1232; Eröffnungsrede *Josef Hermann Dufhues* (Geschäftsführender Vorsitzender der CDU), in: *Bildung in der modernen Welt*. 3. Kulturpolitischer Kongress der CDU/CSU am 9. und 10. November 1964 in Hamburg. Bonn 1965, S. 2.

116 *Rahmenplan zur Umgestaltung und Vereinheitlichung des allgemeinbildenden öffentlichen Schulwesens (1959)*, in: *Empfehlungen und Gutachten des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen 1953-1965*. Gesamtausgabe. Stuttgart 1966, S. 59-115, hier S. 60.

andersetzungen an Gewicht.¹¹⁷ Der Bildungsbegriff wurde durch den Begriff der „Sozialisation“ ergänzt, bisweilen sogar ersetzt, der Begabungsbegriff milieutheoretisch umgedeutet und so zu einer Größe, die ungleich mehr, als unter der vorherigen Vorherrschaft eines nativistischen Begriffsverständnisses angenommen worden war, von sozialen Umfeldbedingungen abzuhängen schien (gerade deshalb aber auch weit mehr als zuvor als der pädagogischen Förderung zugänglich angesehen wurde).¹¹⁸ Auch hier war der Einfluss, den ein von der Wissenschaft ausgehender Perspektivenwechsel auf die Politik ausübte,¹¹⁹ of-

-
- 117 Vgl. als Überblick *Mangold, Werner*, Zur Entwicklung der Bildungssoziologie in der Bundesrepublik, in: Bolte, Karl Martin (Hrsg.), Materialien aus der soziologischen Forschung. Verhandlungen des 18. Deutschen Soziologentages vom 28. September bis 1. Oktober 1976 in Bielefeld. Darmstadt 1978, S. 209-265; *Goldschmidt, Dietrich*, Die Soziologie in Wechselwirkung mit Bildungssystem, Bildungspolitik und Erziehungswissenschaft, in: ders., Die gesellschaftliche Herausforderung der Universität. Historische Analysen, internationale Vergleiche, globale Perspektiven. Weinheim 1991, S. 17-40; *Rolff, Hans-G.*, Sozialisation und Auslese durch die Schule. Heidelberg 1974; *Becker, Hellmut*, Bildungsforschung und Bildungsplanung, in: ders., Bildungsforschung und Bildungsplanung. Frankfurt a.M. 1971, S. 9-37.
- 118 Das Schlüsselwerk ist hier ein Gutachtenband der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates, *Roth, Heinrich* (Hrsg.), Begabung und Lernen. Ergebnisse und Folgerungen neuer Forschungen. Stuttgart 1968 (in kurzer Folge zahlreiche Auflagen); vgl. *ders.*, Begabung als Problem der Forschung, in: Die Deutsche Schule 59 (1967), S. 197-207; mit gewissen Abstrichen auch *Lückert, Heinz-Rolf* (Hrsg.), Begabungsforschung und Bildungsförderung als Gegenwartsaufgabe. München/Basel 1969; zur Kontrastierung vgl. die Schilderung der zuvor dominierenden Sichtweise bei *Drewek, Peter*, Die Begabungsuntersuchungen Albert Huths und Karl Valentin Müllers nach 1945, in: Zeitschrift für Pädagogik 35 (1989). Vgl. auch weiter unten die Ausführungen in Kapitel 6.
- 119 Das gilt dann auch für das Zurückschlagen des Pendels in der Begabungsdebatte, vgl. etwa *Brezinka, Wolfgang*, Vererbung, Chancengleichheit, Schulorganisation, in: Lehren und Lernen 2 (1976), H. 4, S. 1-7; *Wilhelm Hahn*, Die bildungspolitische Wende zum Jahreswechsel 1975, in: *ibid.* 1 (1975), H. 1, S. 3-14. Ein Schlüsselwerk der internationalen Diskussion ist hier u.a. *Jencks, Christopher*, Chancengleichheit. Reinbek bei Hamburg 1973 (etwas irreführender Titel); vgl. dazu die Besprechung des bayerischen Kultusministers *Hans Maier*, Chancengleichheit – Chancenungleichheit? in: Schulreport 1975/1, S. 25; ferner die in den USA erbittert geführte und auch in der Bundesrepublik aufmerksam verfolgte „Jensen-Debatte“, gut zu erschließen durch *Skowronek, Helmut* (Hrsg.), Umwelt und Begabung. Stuttgart 1973. Vgl. des weiteren *Weinert, Franz E.*, Vom statischen zum

fenkundig, wobei nicht immer klar zu unterscheiden war, wie sehr die wissenschaftlichen Konjunkturen nicht ihrerseits auch von den politischen beeinflusst waren.¹²⁰

Bildungspolitik wurde zur Gesellschaftspolitik, und da in den sechziger Jahren die Vorstellung, gesellschaftlicher Wandel sei planbar und zum Gegenstand gezielter politischer Steuerung zu machen, weite Kreise zog, geriet Bildungspolitik damit unter den Einfluss weitreichender sozialer Gestaltungsabsichten. Kaum irgendwo besaß die Modevokabel von der politisch zu verwirklichenden sozialen „Chancengleichheit“ eine solch eminente Bedeutung wie hier. Dass dabei außerordentliche Unterschiede im parteipolitischen Meinungsspektrum bestanden, die sozialkonservative, Sozialstrukturen perpetuierende Funktion des Bildungssystems auf der Linken ungleich mehr betont wurde als im christdemokratischen Lager, steht außer Frage. Aber auch hier konnte man sich dem sozialwissenschaftlich vermittelten Perspektivenwechsel nicht entziehen, musste eine Antwort auf die Frage nach den Konstruktionsprinzipien eines sozial durchlässigeren Schulsystems gesucht werden. Der Bildungsbegriff der CDU trat aus dem Schatten seiner bisherigen personalen und transzendentalen Verortung heraus, die gesellschaftliche Funktion der Bildung rückte in den Vordergrund.¹²¹ Eine Bildungspolitikerin wie Hildegard Hamm-Brücher wiederum ließ 1968 in einer schulpolitischen Landtagsrede eine ganze Phalanx an Sozialwissenschaftlern und Bildungsforschern aufmarschieren, zitierte unter anderem Ralf Dahrendorf und Hartmut von Hentig, unterstrich unter Berufung auf Hans-G. Rolffs vielgelesene Einführung „Sozialisati-

dynamischen zum statischen Begabungsbegriff? Die Kontroverse um den Begabungsbegriff Heinrich Roths im Lichte neuer Forschungsergebnisse, in: *Die Deutsche Schule* 76 (1984), S. 353-365

120 Vgl. dazu am Bsp. der Begabungsdebatte: *Hoffmann, Dietrich*, Bildungspolitik und Wissenschaftspolitik als Bedingungen pädagogischer Kommunikation sowie ihre Auswirkungen auf die Erziehungswissenschaft, in: Keiner, Edwin/Pollak, Guido (Hrsg.), *Erziehungswissenschaft: Wissenschaftstheorie und Wissenschaftspolitik*. Weinheim/Basel 2001, S. 201-218, hier S. 207 ff. (der Durchbruch des neuen Begabungsbegriff wird hier plausibel auf außerwissenschaftliche Faktoren zurückgeführt).

121 *Hoffmann, Alfred*, Die bildungspolitischen Vorstellungen der CDU und SPD. Eine pädagogische Analyse ihrer Entwicklung von 1945-1965. Phil. Diss. Erlangen-Nürnberg 1968, S. 342 ff. und 516 ff. (Hoffmann spricht von einer „Soziologisierung“ des Bildungsbegriffs der CDU); *Pütz, Helmut*, Innerparteiliche Willensbildung. Empirische Untersuchungen zum bildungspolitischen Willensbildungsprozess in der CDU. Mainz 1974, S. 128 ff.

on und Auslese durch die Schule“ die herrschaftsstabilisierende Funktion der bestehenden Schule, bezog sich auf die Ergebnisse internationaler Vergleichsstudien zur Schulstruktur und sozialen Selektivität (Frank Bowles, Raymond Poignant), erläuterte die Ergebnisse der jüngeren Begabungsforschung, schilderte die Befunde, die aus Walter Schultzes Untersuchungen zum Zusammenhang von Schulaufbau und Grad der sozialen Auslese resultierten, und forderte mit dem Pädagogen Wolfgang Edelstein eine „Didaktik der Chancengleichheit“, die „unter dem leitenden Gesichtspunkt der kulturellen Emanzipation der Unterschichten“ entwickelt werden müsse.¹²² Die FDP-Politikerin war darin wohl mehr eine Ausnahme. Bei anderen Bildungspolitikern gelangten Versatzstücke sozialwissenschaftlicher Befunde auf eher mittelbaren Wegen in den argumentativen Bezugsrahmen. Dennoch war das Einsickern solcher Bestände kaum zu übersehen. Die Wahrnehmung von Bildungswesen und Bildungspolitik hatte sich grundlegend verändert.

Zunächst noch sich wechselseitig verstärkend, dann aber immer mehr in Konkurrenz dazu trat die etwa zeitgleich sich ausbreitende bildungsökonomische Interpretationsfigur, Bildungsinvestitionen und Bildung von „human capital“ seien als eminente wirtschaftliche Wachstumsfaktoren und damit als wesentliche Garanten des Volkswohlstandes anzusehen. Auch dieser wissenschaftliche Perspektivenschwenk verfehlte seine politische Wirkung nicht. Dass der Sachverständigenrat („die fünf Weisen“) gleich in seinem zweiten Jahresgutachten zu einer beträchtlichen Erhöhung der Bildungsinvestitionen am Bruttosozialprodukt und an den Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte ermahnt hatte, wurde auf politischer Ebene nicht überhört.¹²³ Die im internationalen Horizont vergleichsweise geringe Quote an hochqualifizierten Bildungsabschlüssen wurde als wachstums- und wohlstandsgefährdender Unsicherheitsfaktor gedeutet, den auszugleichen ein Gebot ökonomischer Klugheit war. Im Schulprogramm der Hamburger CDU-Bürgerschaftsfraktion hieß es Ende der sechziger Jahre: „Unser Land wird sehr schnell auf den Stand eines Entwicklungslandes herabsinken, wenn es uns nicht gelingt, eine genügende Anzahl von qualifizierten

122 *Hildegard Hamm-Brücher*, Zur Ersten Lesung der Schulgesetze, 1.7.1968, Archiv des IfZ ED 379/22.

123 Vgl. *Hahn, Wilhelm*, Wirtschaftswachstum und Ausbildungsbedarf, in: Widmaier, Hans-Peter, Bildung und Wirtschaftswachstum. Eine Modellstudie zur Bildungsplanung im Auftrag des Kultusministeriums Baden-Württemberg. Villingen 1966, S. 9-14, hier S. 12 und 14.

Forschern, Ingenieuren und Unternehmern, aber auch von mittleren Führungskräften und Technikern auszubilden, die in der Lage sind, sich im Wettbewerb mit anderen Gesellschaft zu behaupten.“¹²⁴ Das klang wie ein nicht allzu fernes Echo auf die Mahnrufe Eddings, Pichts und anderer, und so oder ähnlich war es in den bildungspolitischen Grundsatzdebatten der sechziger Jahre immer wieder zu vernehmen.

3. Weit selbstverständlicher als zuvor zählte zum Argumentationsrahmen bildungspolitischer Debatten nunmehr auch der internationale Vergleich.¹²⁵ Wer in jenen Jahren als Reformers gelten wollte – und wenige wollten das nicht –, sparte das Argument selten aus. Paul Mikat forderte 1964 auf dem Parteitag der CDU, man könne heute „Schulpolitik nicht mehr ohne einen Blick über den bundesdeutschen Zaun betreiben“,¹²⁶ ein informierter Beobachter aus dem wissenschaftlichen Lager glaubte drei Jahre später bereits feststellen zu können: „Die isolierte Betrachtung der Bildungs- und Erziehungsprobleme eines Landes oder Volkes gehört heute der Vergangenheit an.“¹²⁷ Die Kultusminister gaben ihr neu erwachtes Interesse an den Reformbestrebungen im internationalen Bildungswesen unter anderem dadurch zu erkennen, dass sie 1964 dem Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung in Frankfurt den Auftrag erteilten, der KMK regelmäßig über wichtige pädagogische und schulpolitische Entwicklungen im Ausland zu berichten. Eine kontinuierliche Auswertung ausländischer Forschungen wurde von Seiten der Kultusminister als „dringend notwendig“ angesehen, ja man hegte einen Moment lang die Hoffnung, dass diese „auf etwa gleichgelagerte Probleme in der Bundesrepublik unmittelbar übertragen und dadurch eigene Forschungsarbeit[en]

124 Christlich Demokratisch Union. Bürgerschaftsfraktion, Schulpolitisches Programm, o.D., S. 2, AcdP VII – 004 – 062/2.

125 Das bestätigt auch ein eher kritisch gehaltener Kommentar wie der von *Schorb, Alfons Otto*, Der internationale Vergleich als Instrument der Bildungsreform, in: Hilligen, Wolfgang/Raasch, Rudolf (Hrsg.), Pädagogische Forschung und pädagogischer Fortschritt. Walter Schultze zum 65. Geburtstag. Gütersloh 1970, S. 15-25.

126 12. Bundesparteitag der CDU Hannover 14.-17. März 1964. Hamburg 1964, S. 350.

127 *Anweiler, Oskar*, Entwicklungstendenzen europäischer Schulreform, in: *Bildung und Erziehung* 20 (1967), S. 242-251.

eingespart werden könnten.¹²⁸ Dass das bildungspolitische Programm der SPD von 1964 sich für den Übergang von einer vertikalen zu einer horizontalen Gliederung des Schulsystems aussprach, war maßgeblich durch die Entwicklungstendenzen im internationalen Rahmen angestoßen worden,¹²⁹ und wenige Tatbestände verschafften alsbald den Gesamtschulbefürwortern ähnlich starken Aufwind, wie der Umstand, dass die Durchsetzung gesamtschulähnlicher Schulsysteme ganz im Trend der internationalen Entwicklung zu liegen schien.¹³⁰

Wissen über die Bildungssysteme des Auslandes floss freilich auf sehr unterschiedliche Weise in die Politik ein.¹³¹ Über die Teilnahme und Mitarbeit an internationalen Gremien und Organisationen – wie der Europäischen Erziehungsministerkonferenz oder der OECD – gelangte ein wachsender Bestand an Vergleichsdaten und Basisinformationen in die bundesdeutsche Bildungspolitik.¹³² Eine internationale Vergleichserhebung der OECD zu den bestehenden und angestrebten Quoten höherer Bildungsabschlüsse von 1963 wies die Bundesrepublik im Kreis der Industriestaaten als weit hinterherhinkenden Nach-

128 Ausschnitt aus dem Protokoll der 98. Plenarsitzung der KMK vom 7./8.11.1963, HHStAW 504/1232a.

129 *W. Eichler*, Bericht über die Arbeiten an einem bildungspolitischen Programm der SPD und die Vorbereitung der Kulturpol. Konferenz, Parteirat 28.6.1963, AdsD PV-AB 0525; *Evers, Carl Heinz*, Wege zur Schule von morgen, in: Aufstieg durch Bildung. Dokumentation der Kulturpolitischen Konferenz der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands am 29. und 30. August 1963 in Hamburg. Hannover 1963, S. 137-150, hier S. 140 ff.

130 Pressereferat BMBW, tzt (=Tatsachen zum Thema) 1/72, Juni 1972, BArch B 138/8599 (Presseinformationen für Gesamtschulinformationsreise von Journalisten 1972).

131 *Noah, Harold J.*, Bildungspolitik und internationale Studien zum Bildungswesen, in: Bildung und Erziehung 44 (1991), S. 27-38.

132 Hierzu allg. *Papadopoulos, George S.*, Die Entwicklung des Bildungswesens von 1960 bis 1990. Der Beitrag der OECD, Frankfurt a.M. u.a. 1996; *Hölzl, Joachim*, Die Europäische Erziehungsministerkonferenz 1959-1994. Eine bildungstheoretische und bildungspolitikgeschichtliche Studie. St. Augustin 1997; als Überblicksskizze zum bildungspolitischen Engagement internationaler Organisationen vgl. *Dörffeldt, Siegfried*, Die Kulturpolitik internationaler Organisationen, in: Recht und Wirtschaft der Schule 3 (1962), S. 270-275.

zügler aus.¹³³ Befunde dieser Art entfalteten eine nachhaltige Beunruhigungswirkung. Zur gleichen Zeit durchlief auf Seiten der bundesdeutschen Erziehungswissenschaft die Teildisziplin der Vergleichenden Erziehungswissenschaft eine Phase des Ausbaus und der Aufwertung.¹³⁴ Exponenten dieser Forschungsrichtung brachten die Vorstellung eines „Bildungswettlaufs zwischen Ost und West“ in die Debatte ein, eines mit den Waffen der Bildungspolitik ausgetragenen Konkurrenzkampfes, bei dem die Bundesrepublik auf Dauer in Rückstand zu geraten drohe.¹³⁵ Ein wahrer „Bildungstourismus“ von Bildungsexperten und Bildungspolitikern setzte ein, dessen Wege zumeist nach Großbritannien, in die USA, gelegentlich auch in die UdSSR führten, am häufigsten aber nach Schweden, dem Mekka fortschrittlicher Bildungspolitik. Hildegard Hamm-Brücher berichtete für die „Zeit“ über ihre Bildungsreisen in alle Welt, stellte die dort angetroffenen Verhältnisse in Kontrast zum bundesdeutschen Bildungswesen und dieses damit unter das Verdikt der Rückständigkeit.¹³⁶ 1972 wiederum besuchte eine international besetzte „Prüfergruppe“ der OECD die Bundesrepublik und verfasste anschließend – wie zuvor schon für eine Reihe anderer Länder

133 OECD, Third international survey on the demand for and supply of scientific and technical personnel. Paris 1963.

134 *Blumenthal, Viktor von/Stübig, Heinz/Willmann, Bodo*, Entwicklungslinien der Vergleichenden Erziehungswissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Ende der 80er Jahre, in: Willmann, Bodo (Hrsg.), Bildungsreform und Vergleichende Erziehungswissenschaft. Aktuelle Probleme – historische Perspektiven. Münster/New York 1995, S. 112-147; *Robinson, Saul B.*, Vergleichende Erziehungswissenschaft (1969), in: ders., Erziehung als Wissenschaft. Stuttgart 1973, S. 313-355.

135 *Froese, Leonhard* (Hrsg.), Bildungswettlauf zwischen West und Ost. Freiburg/Basel/Wien 1961; *ders.*, Bildungspolitik und zweite industrielle Revolution, in: Führ, Christoph (Hrsg.), Zur Bildungsreform in der Bundesrepublik Deutschland. Weinheim/Berlin/Basel 1969, S. 106-117; für eine Typologie von bildungswissenschaftlichen und –politischen Argumentationsmustern in internationaler Vergleichsperspektive vgl. *Herrlitz, Hans-Georg*, Das Ausland als Argument im erziehungswissenschaftlichen Diskurs 1945-1995, in: ders., Auf dem Weg zur Historischen Bildungsforschung. Studien über Schule und Erziehungswissenschaft aus siebenunddreißig Jahren. Weinheim/München 2001, S. 237-255, hier S. 252 ff.

136 *Hamm-Brücher, Hildegard*, Aufbruch ins Jahr 2000. Erziehung im technischen Zeitalter. Reinbek bei Hamburg 1967.

geschehen¹³⁷ – einen für das deutsche Bildungswesen nicht eben schmeichelhaften Bericht.¹³⁸ Die bildungspolitischen Reformpolitiker aus dem sozialliberalen Lager empfanden dies als Wasser auf ihre Mühlen.¹³⁹ Durch die International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) wurden in den sechziger Jahren und zu Beginn der siebziger Jahre erstmals auch breit angelegte Leistungsvergleiche vorgenommen.¹⁴⁰ Zu diesem Zeitpunkt freilich, als die Reformbedürftigkeit des Bildungswesens ohnehin schon in aller Munde war, fanden die für die Bundesrepublik durchaus unbefriedigenden Ergebnisse weit weniger Beachtung als dreißig Jahre später, als TIMSS und PISA einen neuen bildungspolitischen Aufmerksamkeitszyklus einleiteten.¹⁴¹ Die Überschriften der Presse lagen zu beiden Zeitpunkten indes

-
- 137 *Kogan, Maurice*, Educational Policies in Perspective: An Appraisal of OECD Country Educational Policy Reviews. Paris 1979.
- 138 *Hüfner, Klaus*, Bildungswesen: mangelhaft. BRD-Bildungspolitik im OECD-Länderexamen. Frankfurt a.M./Berlin/München 1972; vgl. auch *Lührig, Holger H.*, „Wirtschaftsriese – Bildungszwerg!“ Der Diskussionshintergrund zum Bildungsgesamtplan 1973: Analysen des OECD-Reports. Reinbek bei Hamburg 1973; *Chiout, Herbert*, Bildungsrealität und Bildungspolitik der BRD – kritisch von außen gesehen, in: Zeitschrift für Pädagogik 19 (1973), S. 679-699; *Schorb, Alfons Otto*, Außenkritik als Antrieb der Bildungsreform, in: *ibid.*, S. 701-707.
- 139 Vgl. das Eingangsstatement von *Hildegard Hamm-Brücher*, Sekretariat der KMK, 3.12.1971, OECD-Länderexamen Bundesrepublik. Zusammenfassendes Ablaufprotokoll über die Konfrontation am 30.11.1971 in Paris, S. 2, HStAst EA3/505/Bü 458/2.
- 140 *Husén, Torsten/Postlethwaite, T. Neville*, A Brief History of the International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), in: Assessment in Education 3 (1996), S. 129-141; *Husén, Torsten*, Some Views on Cross-National Assessment of the „Quality of Education“, in: Hüfner, Klaus/Naumann, Jens (Hrsg.), Bildungsökonomie – Eine Zwischenbilanz. Friedrich Edding zum 60. Geburtstag. Stuttgart 1969, S. 87-95.
- 141 Für die Auswertung der bundesdeutschen Befunde vgl. v.a. *Schultze, Walter/Riemenschneider, Lothar*, Eine vergleichende Studie über die Ergebnisse des Mathematikunterrichts in zwölf Ländern, in: Mitteilungen und Nachrichten des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung Nr. 46/47 (1967), S. 1-34; *Schultze, Walter*, Die Leistungen im naturwissenschaftlichen Unterricht in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich (DIPF, Sonderheft „Mitteilungen und Nachrichten“). Frankfurt a.M. 1974; *ders.*, Die Leistungen im Englischunterricht in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich (DIPF, Sonderheft „Mitteilungen und Nachrichten“). Frankfurt a.M. 1975, bei Schultze auch Bemerkungen zu einigen

nicht weit auseinander. Hayo Matthiesen versah seinen Bericht in der „Zeit“ 1974 mit dem Titel: „Die deutschen Schüler auf dem letzten Platz.“¹⁴²

4. Die sechziger Jahre standen im Zeichen eines markanten Einstellungswandels zur Verwendung von Planungsinstrumenten in der Politik.¹⁴³ Das galt keineswegs nur in der Bildungspolitik, galt dort aber in ganz besonderer Weise.¹⁴⁴ „Wenn heute über Kulturpolitik diskutiert wird, dauert es nicht lange, bis das Stichwort ‚Bildungsplanung‘ fällt“, war 1964 im „Kulturpolitischen Informationsdienst“ der CDU zu lesen.¹⁴⁵ Die Kultusministerkonferenz legte im gleichen Jahr ein Bekenntnis zur Bildungsplanung ab – ein weiteres Signal dafür, dass sich im Denken der politischen Verantwortungsträger ein deutlicher Wandel

methodischen Unausgereiftheiten der frühen Leistungsvergleiche; vgl. ferner *Loose, Gert*, Interkultureller Vergleich über Beziehungen von Schulleistung und familialer Sozialisation: Die IEA-Studien, in: Blankertz, Herwig (Hrsg.), Interaktion und Organisation in pädagogischen Feldern (Zeitschrift für Pädagogik, 13. Beiheft). Weinheim/Basel 1977, S. 327-341.

142 *Matthiesen, Hayo*, Die deutschen Schüler auf dem letzten Platz, in: Die Zeit, 20.9.1974; vgl. für die vorangegangene Studie der IEA, *Randow, Thomas von*, Schlechtes Zeugnis für Elite-Schüler, in: Die Zeit, 11.8.1971, Mythen zerstört, in: Der Spiegel 32, 31.7.1967.

143 *Ruck, Michael*, Ein kurzer Sommer der konkreten Utopie – Zur westdeutschen Planungsgeschichte der langen 60er Jahre, in: Schildt, Axel/Siegfried, Detlef/Lammers, Karl Christian (Hrsg.), Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften. Hamburg 2000, S. 362-401; *Mäding, Heinrich*, Verwaltung und Planung, in: Deutsche Verwaltungsgeschichte. Bd. 5, Die Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. von Jeserich, Kurt G.A./Pohl, Hans/Unruh, Georg-Christoph von, Stuttgart 1987, S. 1043-1067; *Metzler*, Konzeptionen; sowie die Beiträge der Sektion „Planung als Reformprinzip“ des Tagungsbandes *Frese, Matthias/Paulus, Julia/Teppel, Karl* (Hrsg.), Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik. Paderborn u.a. 2003.

144 *Rudloff*, Bildungsplanung; vgl. als Überblick auch *Friedeburg, Ludwig/Oehler, Christoph*, Staatliche Bildungsplanung, in: Enzyklopädie Erziehungswissenschaft. Bd. 5, Organisation, Recht und Ökonomie des Bildungswesens, Hrsg. von Baethge, Martin/Neumann, Knut. Stuttgart 1984, S. 245-258; *Recum, Hasso von*, The Identity Crisis of Educational Planning, in: ders./Weiss, Manfred (Hrsg.), Social Change and Educational Planning in West Germany, Frankfurt a.M. 1991, S. 65-76.

145 *Löser, Peter*, Bildungsplanung, in: Kulturpolitischer Informationsdienst 9/1964, S. 2-4.

vollzogen hatte.¹⁴⁶ Die Bildungspolitik gab den retrospektiven Zug der Wiederaufbaujahre auf. Auch eine Ausrichtung an den Herausforderungen der Gegenwart erschien nicht mehr als hinreichend. Bildungspolitik sollte vielmehr ins Futur überführt werden, vorausschauende Politik hatte das Denken in den Kategorien einer antizipierten Zukunft zu erlernen. Dafür bedurfte es eines neuartigen Planungs-Know-hows und neuer Daten- und Wissensbestände, für die zuvor kein Bedarf bestanden hatte. Mit wissenschaftlichen Methoden „das, was auf uns zukommt, wenigstens teilweise zu begreifen und wenigstens teilweise steuern zu können“, sei Aufgabe der Bildungsplanung und unausweichlich, wolle man schwerwiegende Fehlsteuerungen vermeiden, schärfte Kultusminister Hahn 1964 dem Kulturpolitischen Kongress der CDU ein.¹⁴⁷

Um in den Fragen von Planung und Prognose festeren Tritt zu fassen, suchten die politisch Verantwortlichen den Austausch mit einem zunächst noch kleinen Kreis vor allem bildungsökonomischer Planungsexperten.¹⁴⁸ Wichtig für die Erkundung des weithin ungesicherten Terrains waren insbesondere zwei vom baden-württembergischen Kultusministerium und vom Wissenschaftsrat in Auftrag gegebene Studien, die den Versuch unternahmen, eine ökonomisch fundierte Vorausschätzung des Bedarfs an hoch qualifizierten Arbeitskräften vorzunehmen.¹⁴⁹ Man versprach sich davon, Zielgrößen für den Ausbau des

146 Erklärung der Kultusministerkonferenz zu Fragen der Bildungsplanung (vom 25./26.6.1964), in: Böhm, Winfried/Tenorth, Heinz-Elmar (Hrsg.), Deutsche Pädagogische Zeitgeschichte 1960-1973. Kastellaun 1977, S. 76 f.

147 Rede *Wilhelm Hahn*, in: Bildung in der modernen Welt. 3. Kulturpolitischer Kongress der CDU/CSU am 9. und 10. November 1964 in Hamburg. Bonn 1965, S. 29-44, hier S. 36.

148 Bundesministerium für Wirtschaft und Forschung, Niederschrift über Informationsgespräch über Bedarfsrechnungen am 25.5.1971 im BMWF, BArch B 247/24; Geschäftsstelle des Wissenschaftsrates, Protokoll des Expertengesprächs über Fragen der Bedarfsberechnungen am 17.1.1969 in Köln, *ibid.*; BMWF, Abt. II 7, Menke-Glückert, Vermerk für Abteilungsleiter II, 10.8.1966, BArch B 149/5723.

149 *Riese, Hajo*, Die Entwicklung des Bedarfs an Hochschulabsolventen in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden 1967; *Widmaier, Hans-Peter*, Bildung und Wirtschaftswachstum. Eine Modellstudie zur Bildungsplanung im Auftrag des Kultusministeriums Baden-Württemberg. Villingen 1966; für einen Vergleich *Schaaf, Gerhard*, Die Bedarfsprognosen von Riese und Widmaier. Ein Vergleich der Methoden, Prämissen und Ergebnisse, in: For-

höheren Schulwesens und der Hochschulkapazitäten zu erlangen. Was die anschließende Fachdiskussion, von politischer Seite aufmerksam beobachtet, vor allem jedoch zutage förderte, war die Erkenntnis, dass mit dem manpower-requirement-Ansatz methodische Fallstricke verbunden waren, welche die Opportunität seiner planerischen Anwendung fraglich erscheinen ließen. Im einzelnen ist das hier nicht zu diskutieren, wichtig bleibt aber, das man sich im Ergebnis nun vornehmlich negativ auf die Untersuchungen berief: Über den langfristigen Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften lasse sich aufgrund der bisher vorhandenen Erkenntnismöglichkeiten noch wenig sagen.¹⁵⁰ Hierin zeigt sich ein mitunter übersehene Funktion wissenschaftlicher Expertisen. Denn gerade auch dort, wo die Wissenschaft an gesichertem Wissen weniger anzubieten hatte, als politisch nachgefragt wurde, besaßen wissenschaftliche Vorarbeiten eine bedeutsame Doppelfunktion – sie waren wichtig nicht nur in dem, was sie als methodisch sauber ermittelbar nachwiesen, sondern gerade auch darin, was auf wissenschaftlich seriöse Weise (noch) nicht gesagt werden konnte. Das wahrte (bzw. restituierte) der Politik ihre Entscheidungsspielräume: Wo trotz unsicheren Wissens gleichwohl entschieden werden musste, behielten (oder gewannen) genuin politische Rationalitätskriterien die Oberhand.¹⁵¹

Die vier hier angesprochenen Veränderungen der Problemwahrnehmung und des Interpretationsrahmens der Bildungspolitik hingen eng miteinander zusammen und verstärkten sich wechselseitig. Das lässt sich vom Ausgangspunkt der Bildungsplanung aus besonders gut verdeutlichen. Der Blick über die Grenzen war gerade für diesen Reformaspekt von kaum zu unterschätzender Bedeutung. 1961 hatte eine Konferenz der OECD in Washington den deutschen Kultuspolitikern

schungsergebnisse und Materialien zum Hochschulgesamtplan I Baden-Württemberg, Villingen 1969, S. 184-197.

150 Vgl. z.B. Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, Bildungsgesamtplan. Band I, Stuttgart 1973, S. 41f.; Scherer, Werner (CDU-Kultusminister des Saarlandes), Bildungsplanung als Mittel der Bildungspolitik, in: Martin, Berthold/Vogel, Bernhard (Hrsg.), Bildungspolitik. Plädoyer für ein realistisches Konzept. Herford 1972, S. 149-159, hier S. 156 f.; Bundesanstalt für Arbeit, Gemeinsame Sitzung der Ausschüsse für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sowie Statistik des Vorstandes und des Verwaltungsrats am 12.1.1970, Überblick über Akademikerprognosen in Deutschland, 5.1.1970, BArch B 138/9523.

151 Vgl. für ein Beispiel Rudloff, Bildungsplanung, S. 273 f.

den Zusammenhang von Bildungsinvestitionen und Wirtschaftswachstum vor Augen geführt. Das Sekretariat der KMK zog daraus den Schluss, die Bundesrepublik gehören „zu denjenigen Ländern, die derzeit noch am wenigsten über den Gesamtzustand ihres Bildungswesens statistisch vorausschauend verbindliche Aussagen machen können.“¹⁵² Vornehmlich die OECD war es auch, die dann auf internationaler Ebene als Drehscheibe für die Verbreitung des neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisstandes zur Planungsmethodik diente. Ein auf Initiative der OECD 1966 am Institut für Bildungsforschung in Berlin veranstaltetes Seminar über Bildungsplanung, auf dem so gut wie alle maßgeblichen Akteure bundesdeutscher Bildungspolitik vertreten waren, schuf einen internationalen Überblick über den „state of the art“.¹⁵³ So wie das Vordringen quantitativer Orientierungsgrößen die Grundlage für das Denken in Planungskategorien bildete, begünstigte dann die Bildungsplanung wiederum eine quantitative Neuordnung der bildungspolitischen Wahrnehmungsmuster. Rückkopplungsschleifen ähnlicher Art bestanden ebenso im Hinblick auf die Versozialwissenschaftlichung und Ökonomisierung der Bildungspolitik. Man kann über die Gewichtung im einzelnen streiten, im großen Ganzen bestätigt sich für den Untersuchungszeitraum jedoch die Annahme von Beck und Lau, es wäre auch für die Bildungspolitik „ein Irrtum, würde man bei der Rekonstruktion öffentlicher Argumentationsstrukturen aus dem augenfälligen Fehlen von zitierten Forschungsergebnissen, von Theoriebezügen und wissenschaftlichen Belegen schließen, dass sozialwissenschaftliche Ergebnisse ohne Einfluss wären. Es scheint vielmehr so zu sein, dass die Sozialwissenschaften das kognitiv-begriffliche Terrain bereiten, auf dem argumentative Auseinandersetzungen stattfinden“.¹⁵⁴

152 Generalsekretariat der KMK, Wirtschaftliches Wachstum und Investitionen im Bildungswesen. Kurzbericht über die OECD-Konferenz in Washington, 9.11.1961, BayHStA MK 66030. Die Vorbereitung der Kultusminister auf die Internationale Erziehungskonferenz in Genf 1962, die sich ebenfalls mit Fragen der Planung und Vorausberechnung befassen wollte, führte zu der Einsicht, dass in keinem Bundesland von einer systematischen bildungspolitischen Vorausplanung die Rede sein konnte, Auszug aus der Niederschrift der Plenarsitzung der KMK vom 17./18.11.1961, BayHStA MK 66030.

153 Internationales Seminar über Bildungsplanung. Berlin 19. bis 28. Oktober 1966. Institut für Bildungsforschung in der Max-Planck-Gesellschaft. Berlin 1967.

154 *Beck, Ulrich/Lau, Christoph*, Bildungsforschung und Bildungspolitik – Öffentlichkeit als Adressat sozialwissenschaftlicher Forschung, in: Zeitschrift

Sozial- und bildungswissenschaftliche Wissensbestände besaßen mit hin erheblichen Anteil an der Gestaltung jener „kognitiven Landkarten“, die das diskursive Feld der öffentlichen Diskussion über das Bildungswesen absteckten, auch wenn sich im einzelnen präzise zurechenbare Anteile nicht immer identifizieren lassen.

VI. Wirkungstypen

Mit dem Vordringen neuer Wissensbestände im Interpretationsrahmen bildungspolitischer Leitdebatten ist freilich noch immer keine hinreichende Antwort auf die Frage gegeben, welche konkreten Wirkungschancen sich daraus im Interaktionsgeflecht von Wissenschaft und Politik ergaben. Die neuere Forschung hat sich längst von der Vorstellung verabschiedet, nach der politische Innovationen im Normalfall einem schlichten R&D-Modell folgen. Auch hier liegen die Dinge weitaus komplizierter. Wenig geholfen ist freilich auch damit, Wissenschaft und Politik als zwei Teilsysteme zu begreifen, die sich allenfalls wechselseitig irritieren, aufgrund operationaler Geschlossenheit und mangels gemeinsamen Codes aber nicht wirklich miteinander kommunizieren und kooperieren können. Für eine differenzierte Betrachtung der tatsächlich vorfindbaren Austauschbeziehungen ist ein solche Perspektive eher hinderlich. Weiterführen dürfte vielmehr ein anderer Zugang. Carol Weiss hat Ende der siebziger Jahre eine Typologie der unterschiedlichen Bedeutungsgehalte des Begriffs „research utilization“ entworfen, die hier nicht Punkt für Punkt nachgezeichnet zu werden braucht. Sie kann aber als Ausgangspunkt dienen, um eine Reihe von empirisch beobachtbaren Wirkungstypen auseinander zu halten.¹⁵⁵ Die Verwendungstypologie skizziert ein Reihe von Interaktionsmodellen, an dessen einem Ende Forschungsbefunde gleichsam von selbst und durch ihre schiere Existenz zur Nutzung in politischen Kontexten drängen (knowledge-driven model) oder aber aufgrund politischen Entscheidungsbedarfs anwendungsorientiert erzeugt werden (problem-

für Sozialisationsforschung und Erziehungssoziologie 3 (1983), S. 165-173, hier S. 171 f.; zum Konzept des cognitive mapping vgl. v.a. Axelrod, Robert, Structure of Decision. The Cognitive Maps of Political Elites. Princeton 1976.

155 Weiss, Carol, The Many Meanings of Research Utilization, in: Public Administration Review 39 (1979), S. 426-431.

solving model), um dann wirkungsvoll und punktgenau in die Praxis umgesetzt zu werden. Am anderen Ende steht der Modus eines vornehmlich zu kognitiven Veränderungsprozessen führenden „Einsickerns“ von Wissensbeständen in den politischen Problem-, Begriffs- und Deutungshorizont (enlightenment model¹⁵⁶), etwa in dem Sinne, wie es im vorangegangenen Kapitel geschildert worden ist. Im einen Fall ist der Bewertungsmaßstab die handlungsleitende, praxisbezogene Qualität der Wissenschaft, im anderen deren interpretative Orientierungsfunktion. Auf der einen Seite geht es um unmittelbare, kausal zurechenbare Wirkungsverhältnisse, auf der anderen Seite auch um mittelbare, schwieriger zu identifizierende, bisweilen sogar versteckte Wissensströme. „An die Stelle der Formel von der Anwendung von ‚Ergebnissen‘“, so haben Ulrich Beck und Wolfgang Bonß als Hauptvertreter der bundesdeutschen Verwendungsforschung betont, „tritt die weit weniger technische Vorstellung eines Umgangs mit ‚Interpretationsangeboten‘“.¹⁵⁷

Baut man eine solche Matrix unterschiedlicher Wirkungstypen auf, steht dann nicht mehr ein unilinearere Bewertungsmaßstab zur Verfügung; es treten vielmehr verschiedene Bewertungsgesichtspunkte auf, die jeweils gewichtet und zueinander in Beziehung gesetzt werden können. Zur Illustration werden im folgenden vier Wirkungstypen vorgestellt, die die Spannweite der Wirkungsmöglichkeiten andeuten sollen. Dabei wird auf der einen Seite zwischen der Entscheidungsebene und der Diskursebene unterschieden – als den beiden maßgeblichen Einflusszonen wissenschaftlicher Expertise –, auf der anderen zwischen verschiedenen Intensitätsgraden der Durchschlagskraft, was parallel

156 Zur Kritik an diesem Begriff (nicht jedoch an dem zugrunde liegenden Konzept) vgl. allerdings *Wingens*, *Soziologisches Wissen*, S. 136 ff.

157 *Beck/Bonß*, *Soziologie und Modernisierung*, S. 389; vgl. dies., *Verwissenschaftlichung*; *Wingens*, *Soziologisches Wissen*; *Ronge, Volker*, *Politikberatung im Licht der Erkenntnisse soziologischer Verwendungsforschung*, in: *Alemann, Heine von/Vogel, Annette* (Hrsg.), *Soziologische Beratung. Praxisfelder und Perspektiven*, Opladen 1996, S. 135-144; *ders.*, „Ressortforschung“ als Modus der Verwendung (sozial)wissenschaftlichen Wissens, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 9 (1988), S. 161-176; *Lau, Christoph/Beck, Ulrich*, *Definitionsmacht und Grenzen angewandter Sozialwissenschaft. Eine Untersuchung am Beispiel der Bildungs- und Arbeitsmarktforschung*, Opladen 1989; *dies.*, *Bildungsforschung und Bildungspolitik*; *Wingens/Weymann*, *Die Verwendung*; vgl. auch *Wollmann, Hellmut*, *Kontrolle in Politik und Verwaltung, Evaluation, Controlling und Wissensnutzung*, in: *Schubert/Bandelow*, *Lehrbuch*, S. 335-360.

dazu einem wechselnden Grad an Zurechenbarkeit entspricht. Was hier der Einfachheit halber als grobes Viererschema erscheint, soll tatsächlich aber eine Realität andeuten, die aus einer Vielzahl gleitender Zwischenstufen besteht, so dass man sich die beiden Achsen des Schemas erneut als ein Kontinuum vorzustellen hat. Das bedeutet unter anderem, dass es eben auch Fälle der Interaktion zwischen beiden Funktionssystemen geben kann, die auf keiner der beiden Wirkungsebenen zu einem nennenswerten Effekt führen.

	Entscheidungsebene	Diskursebene
unmittelbare Durchschlagskraft und Einflussnahme / hohe Zurechenbarkeit	maßstabsgerechte Durchsetzung	hoher Grad der Diskursstrukturierung
mittelbare Durchschlagskraft und Einflussnahme / geringere Zurechenbarkeit	fragmentierte Wirkung	Beeinflussung des kognitiven Interpretationsrahmens

Zur analytischen Attraktivität eines solchen Kontinuums denkbarer Einflusschancen trägt gerade im Falle der Bildungspolitik bei, dass bildungswissenschaftliche Forschung, wie gesehen, im Untersuchungszeitraum ihre Stärken eher in der Systembeobachtung und Problembeschreibung, denn in der Entwicklung von trennscharfen Handlungsoptionen besaß. Dieser Eigenart nicht nur bildungswissenschaftlicher Expertisen kann durch das Modell einer aufgefächerten Wirkungsmatrix besser entsprochen werden als anhand eines singulären Bewertungsmaßstabs. Zugleich wird deutlich, dass die hier vorausgesetzte Mehrgestaltigkeit der Wirkungsformen auch dem heuristischen Ansatz des Policy-Zyklus eher gerecht wird, auf dessen einzelnen Etappen Wissenschaft, wie gesehen, wechselndes, tendenziell mit wachsender Entscheidungsnähe jedoch schrumpfendes Gewicht besaß.

1. Maßstabsgerechte Umsetzung

Auch wenn es sich eher um Ausnahmefälle handelte, gab es den Fall sehr wohl, dass die Empfehlungen einer Beratungskommission maßstabsgerecht umgesetzt wurden. Der wohl bekannteste Fall waren die

Empfehlungen des Wissenschaftsrates zum Ausbau der Hochschulen aus dem Jahre 1960, der ersten Empfehlung des Wissenschaftsrates überhaupt. Der Expertise war ein so kaum erwarteter Erfolg beschieden. Die Kultus- und Finanzministerien der Länder nahmen sie wenn nicht *à la lettre*, so doch immerhin so ernst, dass sie zum maßgeblichen Fahrplan für den beschleunigten Ausbau der Hochschulkapazitäten wurden.¹⁵⁸ Auch in der Folge war der Wissenschaftsrat als Planungsagentur des quantitativen Ausbaus von Forschung und Hochschulen durchaus erfolgreich (wobei es sich bei seinen Empfehlungen, wie gesagt, nicht eigentlich um wissenschaftliche Expertisen, sondern um Expertisen von Wissenschaftlern handelte). Andere Beispiele ließen sich dem zur Seite stellen. So sollten etwa die Hauptschul-Empfehlungen, die der gemeinhin als eher wirkungsschwach angesehene Deutsche Ausschuss 1964 vorlegte, den nachfolgenden Beschlüssen der KMK zur Hauptschule unverkennbar den Stempel aufdrücken, auch wenn diese erst fünf Jahre später vorlagen.¹⁵⁹ Die Vorschläge der „Blankertz-Kommission“ in Nordrhein-Westfalen gaben Anfang der siebziger Jahre dem Vorhaben konkrete Gestalt, in sogenannten Kollegschulen studienbezogene und berufsqualifizierende Bildungsgänge zu integrieren (mit Möglichkeit zum Doppelabschluss).¹⁶⁰ Dennoch, insgesamt war die maßstabsgetreue Umsetzung der unwahrscheinlichere Fall, jedenfalls solange den konsultierten Sachverständigen nicht von vornherein präzise politische Zielvorgaben vorlagen und ein instrumenteller Verwendungskontext vorherrschend war. Wo die wissenschaftliche Expertise, wie bei den staatsnahen Forschungsinstituten der Fall, in einen klaren politischen Erwartungsrahmen eingepasst war, stieg in diesem Sinne wiederum die Umsetzungswahrscheinlichkeit.

158 Vgl. *Rudloff*, Bildungsplanung.

159 Empfehlungen zum Aufbau der Hauptschule (2.5.1964), in: Empfehlungen und Gutachten, S. 366-409; Beschluss der KMK vom 3.7.69, Empfehlungen zur Hauptschule, Anlage III zur Niederschrift über die 131. Plenarsitzung der KMK am 3./4.7.6, HHStAW 504/5530b; *Rekus, Jürgen/Hintz, Dieter/Ladenthin, Volker*, Die Hauptschule. Alltag, Reform, Geschichte, Theorie. Weinheim/München 1998, S. 216 ff.

160 *Menck, Peter/Kell, Adolf*, Erziehungswissenschaft und Bildungspolitik. Zum Verhältnis von erziehungswissenschaftlicher Theorie und bildungspolitischer Praxis bei Herwig Blankertz, in: Kutscha, Günter (Hrsg.), Bildung unter dem Anspruch von Aufklärung. Zur Pädagogik von Herwig Blankertz. Weinheim/Basel 1989, S. 189-211; Kultusministerium Nordrhein-Westfalen, Schulversuch Kollegschule NW. Köln 1976.

2. Fragmentierte Wirkung

Häufiger war es, dass aus dem Gesamtbild der Empfehlungen mehr oder weniger große Teilmengen herausgegriffen wurden. Die Expertisen traten in Konkurrenz zu Konzeptionen, die von anderen Protagonisten in den Entscheidungsprozess eingebracht wurden. Die Vorstellung, der Meinungskampf würde mit (beispielsweise) der Einsetzung einer Sachverständigenkommission sistiert werden können, war durchweg unrealistisch. Im Übrigen hatten die politisch Verantwortlichen stets Entscheidungen darüber zu treffen, was sie als politisch machbar und wünschenswert ansahen. Je mehr die Ratgeber die politischen Handlungskorridore außer acht ließen, um so höher war die Wahrscheinlichkeit, dass ihre Ratschläge allenfalls partiell politische Relevanz erlangten. Mehrere Untertypen des Typs fragmentierter Wirkung sind vorstellbar.

- a) Bruchstückhafte Umsetzung bedeutete, dass sich die politischen Realisierungsversuche nur in beschränktem Umfang mit den Empfehlungen der wissenschaftlichen Ratgeber deckten. Wie angedeutet traf dies etwa für die Umsetzungsbemühungen des baden-württembergischen Kultusministeriums in Hinblick auf Dahrendorfs „Hochschulgesamtplan“ zu, dem die tatsächlich geplanten Maßnahmen immer weniger glichen, ehe auch der ministerielle „Hochschulgesamtplan“ ganz aufgegeben wurde.¹⁶¹
- b) Ferner gab es Wirkungstypen, die auf langfristigen, im einzelnen aber kaum mehr zurechenbaren Kausalitäten beruhten. Wenn der „Rahmenplan“ des „Deutschen Ausschuss“ von 1959 als wohl wichtigsten Reformvorschlag eine – damals hoch umstrittene – ge-

161 Hochschulgesamtplan Baden-Württemberg. Empfehlungen zur Reform von Struktur und Organisation der Wissenschaftlichen Hochschulen, Pädagogischen Hochschulen, Studienseminare, Kunsthochschulen, Ingenieurschulen und Höheren Fachschulen. Bericht des Arbeitskreises Hochschulgesamtplan beim Kultusministerium Baden-Württemberg, Villingen 1967; Rahmenplan für einen differenzierten Hochschulbereich. Hochschulgesamtplan I der Landesregierung Baden-Württemberg, Villingen 1969; Hochschulgesamtplan II für Baden-Württemberg. Entwicklungsplan für einen in Gesamthochschulen gegliederten Hochschulbereich, Villingen 1972; Heymann, Klaus-Dieter/Karcher, Wolfgang (Hrsg.), Das Scheitern der Hochschulreform. Fallstudien zur Gesamthochschulplanung in Baden-Württemberg 1968-1975. Weinheim/Basel 1976.

meinsame „Förderstufe“ für nahezu alle Schüler in den Klassen 5 und 6 konzipierte, so blieb dieser Empfehlung unmittelbar die erhoffte Anstoßwirkung versagt; nur eine Minderzahl der Länder zeigte sich bereit, entsprechende Schulversuche zu starten. Auf längere Sicht sollte die nun meist als „Orientierungsstufe“ firmierende Idee eines gemeinsamen Unterrichts bis zur 7. Klasse jedoch deutlich mehr Anhänger finden (ehe sie dann wieder außer Mode kam), und auch dort, wo man sich ihr verschloss, zumindest eine curriculare Angleichung der Schularten erfolgen.¹⁶² Auch wenn man den Anteil des Vorschlags des Deutschen Ausschusses an diesen Entwicklungen nicht genau wird bemessen können, so lässt sich doch zumindest sagen, dass er hier eine nicht ganz unbedeutende Vorreiterrolle gespielt hatte. Der vormalige Sekretär des Deutschen Ausschusses, jetzt im bayerischen Staatsinstitut für Bildungsplanung tätig, schrieb 1970 an ein ehemaliges Mitglied: „Es hat halt zehn Jahre öffentlicher Meinungsbildung bedurft, bis seine Vorschläge von allen verstanden und nun auch ganz unten – in der konkreten Schule – realisierbar werden.“¹⁶³

- c) Schließlich bestanden partielle Wirkungsverhältnisse, bei denen sich die Ratgeber das Verdienst, den Anstoß zum politischen Handeln gegeben oder die Konzepte für politische Reformmaßnahmen geliefert zu haben, mit anderen Akteuren teilen mussten. So spielten etwa die Empfehlungen der Bildungscommission des Deutschen Bildungsrates „Zur Neugestaltung der Abschlüsse im Sekundarschulwesen“ eine gewichtige Rolle bei der Vorbereitung des Beschlusses zur Oberstufenreform durch die KMK (1972). Sie wurden aber an Bedeutung noch übertroffen von den Vorarbeiten des Schulausschusses der Westdeutschen Rektorenkonferenz, die erkennbar höhere Anteile an der Schlusskonzeption der Minister verbuchen konnten.¹⁶⁴

162 Schorb, *Alfons Otto* (Hrsg.), Für und wider den Rahmenplan. Eine Dokumentation. Stuttgart 1970; *Schultze, Walter/Führ, Christoph*, Das Schulwesen in der Bundesrepublik Deutschland. 2. Aufl., Weinheim 1967, S. 26 ff.; *Raschert*, Bildungspolitik, S. 139 f.; *Kleemann, Ulla*, Der Deutsche Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen. Frankfurt a.M. 1977.

163 *Volker Fritzsche* an *Georg Picht*, 16.3.1970, BArch N 1225/246.

164 Empfehlung: Zur Neugestaltung der Abschlüsse im Sekundarschulwesen, in: Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungscommission 1967-1969. Stuttgart 1970, S. 171-279; *Fuchs, Hans-Werner*, Gymnasialbil-

3. Diskursstrukturierung

Im vielstimmigen Konzert der bundesdeutschen Bildungsdebatte lag eine nicht zu unterschätzende Bedeutung der Sachverständigenkultur darin, politische Debatten sinn- und gehaltvoll vorzustrukturieren. Sachverständigengremien konnten so die unausgesprochene Funktion besitzen, jenseits der Politik auf informierter Basis Diskussions- und Konsensprozesse durchzuexerzieren, bei denen aus einer Pluralität vielgestaltiger Positionen wissenschaftlichen wie außerwissenschaftlichen Charakters und auf der Grundlage einer Einschätzung dessen, was wissenschaftlich sagbar und was wiederum nur politisch entscheidbar war, ein gemeinsamer Nenner herauspräpariert werden sollte. Ob Funktion und Intention dabei zusammenfielen, die Wirkung also den selbst gesteckten Zielen und Absichten entsprach, ist in diesem Falle zweitrangig. Nimmt man als relevantes Erfolgskriterium von Politikberatung zum Maßstab, wie sehr es gelingt, einen qualitativen Beitrag zu einem entscheidungsorientierten Diskurs zu leisten, ergeben sich also andere Befunde als wenn ein reines problem-solving-Modell (im Sinne von Carol Weiss) zum Ausgangspunkt gewählt wird. Dem Bildungsrat zum Beispiel gelang es, mit seinen Empfehlungen tiefe Spuren in der politischen Reformagenda zu hinterlassen, ohne dass dies zu einer flächendeckenden Umsetzung seiner Expertisen in politische Entscheidungen führen musste. Aber seine Empfehlungen und Gutachten markierten Positionen, die aus der politischen Diskussionslandschaft weit herausragten. So diente der „Strukturplan“ des Bildungsrates von 1970 gemeinsam mit den Empfehlungen des Wissenschaftsrates von 1970 nicht nur als Blaupause für das Auftakt- und Einstiegsprogramm der neuen sozialliberalen Bundesregierung im Bereich der Bildungspolitik,¹⁶⁵ sondern auch als maßgebliche Ausgangsplattform für die Diskussion in der Bund-Länder-Kommission, mochte

dung im Widerstreit. Die Entwicklung des Gymnasiums seit 1945 und die Rolle der Kultusministerkonferenz. Frankfurt a.M. u.a. 2004, S. 346 ff.

165 Deutscher Bildungsrat, Strukturplan für das Bildungswesen (Empfehlungen der Bildungskommission). Stuttgart 1970; Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Struktur und zum Ausbau des Bildungswesens im Hochschulbereich nach 1970. Bd. 1, Empfehlungen. Tübingen 1970; Bildungsbericht '70. Bericht der Bundesregierung zur Bildungspolitik. Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft. Bonn 1970.

sich das Endprodukt des „Bildungsgesamtplans“ dann auch in manchen Punkten von dieser Startposition unterscheiden.¹⁶⁶

4. *Beeinflussung des kognitiven Interpretationsrahmens*

Was Carol Weiss in ihrer Verwendungstypologie als „Aufklärungsmodell“ bezeichnet und immer wieder als zentrale Wirkungsweise hervorgehoben hat,¹⁶⁷ berührt sich in vielen Punkten mit dem, was im vorangegangenen Kapitel als Beeinflussung des kognitiven Interpretationsrahmens beschrieben worden ist. Es waren nicht einzelne Expertisen oder Empfehlungen, auf die es hier in erster Linie ankam, und auch weniger unmittelbare politische Entscheidungssituationen, auf die Einfluss genommen wurde. Im Mittelpunkt stehen vielmehr „osmotische“ Austauschprozesse, bei denen Elemente und Versatzstücke bildungswissenschaftlicher Forschung durch eine Vielzahl von Rezeptionskanälen in den Horizont bildungspolitischer Debatten eindringen und zum Bestandteil eines allgemeinen Orientierungswissens werden konnten. „The imagery is that of social science generalizations and orientations percolating through informed publics and coming to shape the way in which people think about social issues.“¹⁶⁸

Nur ein Beispiel soll hier angeführt werden, um die oft nur schwer zu greifenden trickle-down-Effekte anzudeuten, die damit angesprochen sind. Wenn es Bundesminister Leussink auf dem SPD-Parteitag 1970 „als gesicherte wissenschaftliche Erkenntnis“ bezeichnete, „dass

166 Vgl. hierzu *Schoene, Heinrich*, Die Wirkungen des Deutschen Bildungsrates auf die Bildungspolitik von Bund und Ländern, in: Wissenschaftszentrum Berlin (Hrsg.), *Interaktion von Wissenschaft und Politik. Theoretische und praktische Probleme der anwendungsorientierten Sozialwissenschaften*. Frankfurt a.M./New York 1977, S. 120-136; *Becker, Hellmut*, Beitrag und Einfluss der Bildungsforschung auf die Arbeit des „Deutschen Bildungsrates“, in: *ibid.*, S. 98-119; *ders.*, Welche Antworten fand die Arbeit des Bildungsrates bei den zuständigen Politikern? in: *Neue Sammlung* 15 (1975), S. 485-498.

167 Vgl. z.B. *Weiss, Carol H.*, The Circuitry of Enlightenment. Diffusion of Social Science Research to Policymakers, in: *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8 (1986), S. 274-281; *dies.*, Forschung zum Nutzen der Politik. Die Aufklärungsfunktion sozialwissenschaftlicher Forschung, in: *Hellstern/Wollmann, Handbuch*, S. 541-556.

168 *Weiss*, *The Many Meanings*, S. 429.

Begabung nicht an bestimmte soziale Gruppen gebunden ist, sondern sehr stark davon abhängt, wie sie herausgefordert und gefördert wird“,¹⁶⁹ so beruhte diese knappe Bemerkung auf einem wissenschaftlich wie politisch außerordentlich folgenreichen Paradigmenwechsel in der Begabungsforschung, der oben schon kurz angesprochen wurde. Von seinen maßgeblichen Exponenten bisweilen auf höchst eingängige, die komplexen wissenschaftlichen Hintergründe ebenso sehr vereinfachende wie die Popularisierung erleichternde Formeln gebracht – an die Stelle eines statischen habe ein dynamischer Begabungsbegriff zu treten, begabt sei man nicht, begabt werde man –, verbarg sich dahinter eine drastische Verschiebung der wissenschaftlichen Deutungsschwergewichte von den ereditär-biologistischen zu den milieubedingt-sozialen Begabungsfaktoren.¹⁷⁰ Von einer solchen Ausgangsposition aus ließen sich dann weitreichende Reformabsichten begründen und herkömmliche Begründungsansätze – etwa für das dreigliedrige Schulsystem – grundsätzlich in Frage stellen. Fritz Heerwegen, Journalist des „Handelsblatts“ und aufmerksamer Beobachter des bildungspolitischen Diskurses, befand in seiner Besprechung des entscheidenden Dokuments für diesen Paradigmenwechsel, des Gutachtenbandes „Begabung und Lernen“ von 1968,¹⁷¹ der Deutsche Bildungsrat habe damit „möglicherweise die Wegmarke gesetzt, die den Beginn der Endphase der vorwissenschaftlichen, ideologie-bestimmten Bildungspolitik anzeigt.“ Die Theorie der drei natürlichen Begabungstypen sei „unwiderkürlich als eine unhaltbare Fiktion, als Resultat einer vorwissenschaftlichen Vulgär-Anthropologie desavouiert“ worden. Mit ihr verliere das gegliederte Schulsystem „seine bildungspolitische und seine moralische Rechtfertigung“, die starre Gliederung könne nicht mehr länger als zweckmäßig und gerecht angesehen werden.¹⁷² Die Popularisierung des neuen Begabungsbegriffs durch solche Formen medialer Rezeption

169 Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom 11. bis 14. Mai [1970] in Saarbrücken. Hannover/Bonn 1970, S. 540.

170 Umfassend *Helbig, Paul*, Begabung im pädagogischen Denken. Ein Kernstück anthropologischer Begründung von Erziehung. Weinheim/München 1988.

171 *Roth, Heinrich* (Hrsg.), Begabung und Lernen. Ergebnisse und Folgerungen neuer Forschungen. Stuttgart 1968.

172 *Fritz Heerwegen*, Ein Schulsystem wird entlarvt. Die Forschung über Begabung und Lernen zerstört Elite-Ideologien, in: Handelsblatt, 21./22.2. 1969.

wird man in ihrer Multiplikatorenwirkung nicht unterschätzen dürfen. Es ist nicht bekannt, worauf Hans Leussink seine Begabungsinterpretation stützte. Kaum ein Minister wird jedoch die Zeit gefunden haben, den dicken, jenseits einer geschickten Zusammenfassung durch den Herausgeber schwer zugänglichen Gutachtenband des Bildungsrats eingehender zu studieren.¹⁷³ Viele werden stattdessen im Bildungsrat selbst, an dessen Rande oder bei anderer Gelegenheit mit Heinrich Roth, dem Hauptprotagonisten des beschriebenen Paradigmenwechsels, vielleicht auch mit weiteren Befürwortern des neuen Begabungsbegriffs diskutiert haben, und an keinem bildungspolitischen Protagonisten dürfte, allein schon aufgrund der medialen Rezeption und Divulgation, unbemerkt vorbei gegangen sein, dass sich – ausgehend von der Wissenschaft – die Interpretationsmuster hier deutlich verschoben hatten. Der neue Begabungsbegriff, eine wichtige Argumentationsstütze für die Reformer auf sozialliberaler Seite, bildete so binnen kurzer Zeit eine bedeutsame kognitive Ablagerung, ohne jedoch selbst schon unbedingt eine klare politische Handlungsoption zu definieren oder eine solche aufzudrängen.¹⁷⁴

VII. Bilanz

Stellen wir abschließend die Frage, in wie weit sich die allgemeinen Entwicklungslinien, die eingangs für die Geschichte der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik skizziert worden sind, auch auf dem Feld der Bildungspolitik ausfindig machen lassen.

Erstens: Dass die sechziger und frühen siebziger Jahre auch in der Bildungspolitik eine Hochphase wissenschaftlicher Politikberatung waren, steht außer Zweifel. Das galt rein quantitative für die Institutionalisierung und Intensivierung der Kommunikation, galt im Übrigen aber auch qualitativ für die realen Einfluss- und Wirkungschancen im politi-

173 Vgl. hierzu bspw. *Spies, Werner E.*, Aufnahme pädagogischen Wissens in der Kultusverwaltung, in: König, Eckard/Zedler, Peter (Hrsg.), *Rezeption und Verwendung erziehungswissenschaftlichen Wissens in pädagogischen Handlungs- und Entscheidungsfeldern*. Weinheim 1989, S. 99-109.

174 Vgl. für einige mögliche Schlussfolgerungen *Skowronek, Helmut*, Synopse der in den einzelnen Gutachten formulierten Folgerungen, in: Roth, *Begabung und Lernen*, S. 551-566.

schen Raum, wenn auch in dieser Hinsicht ganz erhebliche Abstrichen gemacht werden mussten und die Entwicklung hinter den Erwartungen vieler Beteiligten weit zurück blieb. Mit dem Auslaufen der Reformära seit Mitte der siebziger Jahre war dann insgesamt und längerfristig eine rückläufige Entwicklung zu beobachten.

Zweitens: Auch die Vielfalt der Kommunikationsformen und Interaktionstypen nahm zu. Neu war etwa die Errichtung staatlicher Forschungsinstitute auf Länderebene, weitgehend neu auch das Instrument der wissenschaftlich begleiteten Modellversuche. Selten haben sich Wissenschaftler in der Bildungspolitik auf so vielfältige Weise exponiert wie in jenem Zeitraum. Die einseitige Ausrichtung der Politikberatung auf die Exekutive blieb freilich bestehen, auch wenn alle politischen Akteure sich stärker als vormals auf wissenschaftliche Befunde zu beziehen gezwungen sahen. Eine bildungspolitische Beratung der Parlamente fand faktisch kaum statt. Bedeutsamer war letztlich jedoch, dass die plurale Struktur der Wissenschaft ihrerseits die Pluralisierung der wissenschaftlichen Politikberatung begünstigte. Bildungspolitische Expertise war nicht nur in vielerlei Gestalt, sondern grundsätzlich auch für sehr unterschiedliche Akteure, Positionen und Argumente verfügbar. Insofern bestätigt sich die Tendenz zu einer zwar höchst ungleichgewichtigen, gerade in den einander widersprechenden Expertisen der Wissenschaft aber unverkennbaren Pluralisierung.

Drittens: Auch die wachsende Bedeutung der Öffentlichkeit als externer Bezugspunkt für die Wechselwirkung von Wissenschaft und Politik war greifbar – und sei es auch nur als Problem. Empfehlungen von weitreichender Bedeutung ließen sich in Zeiten, in denen die politisch interessierte Öffentlichkeit an den bildungspolitischen Reformbemühungen starken Anteil nahm, nicht mehr unter Ausschluss der Öffentlichkeit aussprechen. Der Deutsche Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen musste bereits 1959 die Erfahrung machen, mit seinem „Rahmenplan“ eine bildungspolitische Debatte entfacht zu haben, wie sie ähnlich seit Jahrzehnten nicht mehr geführt worden war. Ein Protagonist wie Georg Picht, der sich seinerzeit aufgrund der Vehemenz der öffentlichen Reaktionen dazu veranlasst sah, zur Verteidigung des Rahmenplanes in einen erbitterten Disput mit den Kritikern einzutreten, zog aus dieser Erfahrung schließlich die Konsequenz, Öffentlichkeit könne als Druckverstärker auch ein machtvoller Partner sein – eine Lehre, die er mit seiner publizistischen Kampagne 1963/64 dann virtuos umzusetzen wusste. Dem Deutschen Bildungsrat

wiederum wurde, als sich die Kultusminister 1975 seiner entledigten, in der Presse der Vorwurf gemacht, es nicht verstanden zu haben, „seine Aufgaben und seine Leistungen dem breiten Publikum plausibel zu machen. Denn ohne den Pakt mit der interessierten Öffentlichkeit steht ein auf Unabhängigkeit bedachtes Beratergremium heutzutage gegenüber den parteipolitischen Sogwirkungen auf verlorenem Posten.“¹⁷⁵ Wo Beratung allzu sehr hinter verschlossenen Türen stattfand, wurde auch in der Bildungspolitik schnell der Argwohn geweckt, es mit einem „Regime der Hintermänner“ zu tun zu haben, das an den politischen Verantwortungsstrukturen vorbei agiere.¹⁷⁶ Selbst der weit weniger als andere Gremien angefochtene Wissenschaftsrat musste sich 1970 vom Vorsitzenden des Bundestagsausschuss für Bildung und Wissenschaft (Ulrich Lohmar, SPD) den Vorwurf gefallen lassen, es mangle ihm an Transparenz und demokratischer Kontrolle.¹⁷⁷ Als das BMBW 1971 eine Neuordnung seines Beratungswesen vornahm, spielte deshalb auch die Absicht eine wichtige Rolle, das Verhältnis von Ministerium und Ratgebern für Öffentlichkeit und Parlamente durchsichtiger zu machen.¹⁷⁸ Aber nicht nur demokratietheoretisch, auch strategisch erlangte der Öffentlichkeitsaspekt wachsende Bedeutung. Wenn sich wissenschaftliche Inhalte der interessierten Öffentlichkeit (man denke etwa an die Gruppen der Lehrer, Eltern und Schüler) nicht vermitteln ließen, und wenn auch auf eine solche Übersetzungstätigkeit erst gar nicht Bedacht genommen wurde, waren die Bedingungen für einen Transfer in die Sphäre der Politik gleichfalls erschwert. Die Forderung, den „eigene Zirkulationszusammenhang zu erweitern in die Sphäre der öffentlichen Kommunikation“¹⁷⁹ erwies sich

175 *Buschbeck, Malte*, Kein Bildungsrat – und keine Alternative, in: Süddeutsche Zeitung, 16.7.1975.

176 *Ebmeyer, Klaus-U.*, Das Regime der Hintermänner, in: Deutsche Zeitung Nr. 48, 30.11.1973.

177 *Lohmar*, Wissenschaftsrat auflösen, in: Frankfurter Rundschau vom 6.5.1970.

178 BMBW Merkblatt 11/71, Sept. 1971, Neuordnung des Beratungswesens beim BMBW, BArch B 196/30776.

179 *Anweiler, Oskar*, Wissenschaft, Bildungspolitik und Öffentlichkeit, in: Bildung und Erziehung 21 (1968), S. 93-109, hier S. 105.

so für eine Wissenschaft, die Wert auf ihre politische Wirksamkeit legen wollte, als ein nicht zu vernachlässigendes Gebot.¹⁸⁰

Viertens: Es lässt sich eine Abfolge bildungspolitischer Themenkonjunkturen ausmachen, die ihren Ausgang maßgeblich – wiewohl nicht ausschließlich – von den Wissenschaften nahm. Den Problem- und Themenkarrieren lag jeweils eine markante Verschiebung des kognitiven Horizonts der Politik zugrunde. Die Hausse des Planungsgedankens wurde vor allem durch das Einsickern bildungsökonomischer Denk- und Deutungsfiguren in den Interpretationsrahmen der Politik begünstigt. Sie wurde aber auch dadurch angeregt, dass neue Bestände eines mehr oder weniger konsistenten internationalen Vergleichswissens verfügbar wurden und zunehmend in die bildungspolitischen Argumentationsmuster einfließen. Auch die Erweiterung der Erziehungswissenschaft zu einer empirisch-sozialwissenschaftlich orientierten Bildungsforschung erzeugte eine veränderte Sicht auf das Bildungswesen, bei der die gesellschaftlichen Funktionen und sozialstrukturellen Asymmetrien des Schulsystems stärker in den Vordergrund traten. Auch hier gab es zwischen Wissenschaft und Politik zahlreiche spill-over-Effekte. Schon früh war von einer „Soziologisierung“ des Bildungsbegriffs, ja der Bildungspolitik die Rede. Versatzstücke sozialwissenschaftlichen Wissens unterfütterten zahlreiche politische Debatten (zu den sozialen Folgen der schulischen Auslesemechanismen, den Möglichkeiten zur Kompensation milieubedingter Benachteiligungen oder den Erfordernisse einer begabungsgerechten Differenzierung der Bildungswege etc.). Von hier aus war es dann nur noch ein kleiner Schritt zu jener Schulstrukturdebatte, die sich parteipolitisch im Streit um die Gesamtschule festbiss und auf eher unproduktive Weise die politischen Gemüter erregte. Schließlich rückte auch die von der Erziehungswissenschaft angestoßene Debatte über die überfällige Revision der Curricula einen Aspekt auf die politische Agenda, der zahlreiche Kommissionen beschäftigen und ein beträchtliches Maß an Aufmerksamkeit binden sollte. Mit Saul B. Robinsohns klassischem Aufsatz „Bildungsreform als Revision des Curriculums“ (1967) lässt sich hier sogar ein einzelner Text ausmachen, der den Stein ins Rollen brachte.¹⁸¹ Unterm Strich hat man es im Falle dieser Themenkonjunk-

180 Vgl. ferner *Robinsohn, Saul B.*, Bildungspolitik und Öffentlichkeit, in: *Bildung und Erziehung* 23 (1970), 241-256.

181 *Robinsohn, Saul B.*, Bildungsreform als Revision des Curriculums, in: *ders.*, *Erziehung als Wissenschaft*. Stuttgart 1973, S. 110-181.

turen mit rekursiven Rückkopplungsschleifen zwischen Wissenschaft und Politik zu tun, bei denen nicht nur Wissenschaft neue Themen setzte, sondern umgekehrt auch Politik die wissenschaftlichen Erkenntnisinteressen bestimmte. Was zuletzt die in den Expertisen zutage tretenden Wissensformate angeht, fällt ins Auge, dass es sich um eine Ära des „think big“ handelte. Nicht nur die prominenten Klammergremien wie der Wissenschaftsrat, der Deutsche Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen und der Deutsche Bildungsrat waren angetreten, großformatige Reform- bzw. Strukturpläne mit hohem Systematisierungsanspruch vorzulegen. Auch vielen Einzelexpertisen jener Zeit, zur Errichtung von Gesamthochschulen beispielsweise oder zur Curriculumrevision, eignete ein Zug ins Grundsätzliche und Großdimensionierte.¹⁸² Seit Mitte der siebziger Jahre sollten solche Masterpläne dann wieder außer Mode kommen, so wie sich ganz allgemein nun zeigen sollte, dass sich die Wechselwirkung zwischen Bildungsforschung und Bildungspolitik im Übergang von der ausklingenden Reform- zu einer anhaltenden Stagnationsperiode beträchtlich abschwächte.¹⁸³

Fünftens: Dass die Wissenschaft auch auf dem Untersuchungsfeld der Bildungspolitik einen Prozess der Entzauberung durchlief, steht gleichfalls außer Frage. Sie vermochte nicht wie erhofft, jene Rolle eines Garanten der Rationalisierung politischer Entscheidungsabläufe auszufüllen, die ihr von vielen Seiten angetragen worden war. Die Gründe sind vielfältig. Weder war die Wissenschaft immer und sofort in der Lage, jenes Steuerungswissen bereit zu stellen, das von ihr erwartet wurde: „Der politische Frühling der Bildungsreformer zog so schnell vorbei, dass die Forschung nicht mitkam.“¹⁸⁴ Noch war das Wissen, das sie

182 *Rudloff, Wilfried*, Ansatzpunkte und Hindernisse der Hochschulreform in der Bundesrepublik der sechziger Jahre: Studienreform und Gesamthochschule, in: *Jahrbuch für Universitätsgeschichte* 8 (2005), S. 71-90. *ders.*, Weiviel Macht den Räten?

183 Vgl. *Zedler, Peter*, Stagnation und Bewertungswandel. Zu Stand, Entwicklung und Folgen ausbleibender Strukturreformen im Bildungswesen, in: *Zeitschrift für Pädagogik* 31 (1985), S. 501-524; *Tillmann, Klaus-Jürgen*, Erziehungswissenschaft und Bildungspolitik. Erfahrungen aus der jüngsten Reformperiode, in: *ibid.* 37 (1991), S. 955-974.

184 *Luhmann, Niklas*, Theoretische und praktische Probleme der anwendungsbezogenen Sozialwissenschaften: Eine Einführung, in: *Wissenschaftszentrum Berlin, Interaktion*, S. 16-39, hier S. 30.

produzierte, stets unstrittig und eindeutig. Statt Komplexität zu reduzieren, trug die Wissenschaft vielfach ihre eigenen Dissense in die Politik hinein. Das führte eher zur Verkomplizierung als zur Entwirrung von Sachlagen und Entscheidungsprämissen. Auch die unterschiedlichen Rationalitäten und Funktionsprinzipien von Wissenschaft und Politik standen einem bruch- und reibungslosen Transfer im Wege. Im Konfliktfall gaben Verwaltung und Politik den eigenen Handlungsprämissen den Vorzug vor den Wegweisungen der wissenschaftlichen Ratgeber.¹⁸⁵ Schließlich änderte sich nichts an der Grundtatsache, dass es in der Bildungspolitik auch weiterhin allein politisch zu fällender Wertentscheidungen bedurfte, die den wissenschaftlichen Entscheidungshilfen vor- und übergeordnet blieben.

185 Vgl. dazu auch *Weinacht, Paul L.*, Politik und Verwaltung im Bildungsbereich. Referenten und Abteilungsleiter eines Kultusministeriums in der Bundesrepublik Deutschland (1972/73), in: *Bermbach, Udo* (Hrsg.), *Politische Wissenschaft und politische Praxis*. Opladen 1978, hier S. 192-219, hier S. 210.